



XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1238 de 2023

Carpeta Nº 3286 de 2023

Comisión Especial para el tratamiento del proyecto de ley por el que se crea el sistema previsional común

---

SISTEMA PREVISIONAL COMÚN

Se crea y se establece el procedimiento de convergencia de los regímenes actualmente vigentes

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 8 de marzo de 2023

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Pedro Jisdonian.

Miembros: Señoras Representantes Graciela Guido, Joanna Perco y Carmen Tort, y señores Representantes Jorge Alvear González, Rubén Bacigalupe, Felipe Carballo Da Costa, Gonzalo Civila López, Álvaro Gómez, Luis González Ríos, Gustavo Olmos, Ernesto Gabriel Otero Agüero, Daniel Peña, Álvaro Perrone Cabrera, Conrado Rodríguez, Sebastián Valdomir y Álvaro Viviano.

Asiste: Señor Representante Marcelo Fernández Cabrera.

Invitados: Por el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), doctor Ignacio Munyo, Director Ejecutivo.

Por el Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la UDELAR, señor Director, doctor Alejandro Castello; doctor Álvaro Rodríguez Azcúe, doctor Ariel Nicoliello y doctora Adriana López.

Secretarios: Señora Laura Rogé y señor Francisco J. Ortiz.

Prosecretarias: Señoras Sandra Pelayo y Joseline Rattaro.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Pedro Jisdonian).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida al director ejecutivo del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), doctor Ignacio Munyo.

Brevemente, paso a explicarle la dinámica de trabajo de la Comisión: tiene un tiempo para hacer una exposición, después hay una primera ronda de preguntas y luego, en el caso de que persista alguna interrogante, se abre una segunda ronda de consultas.

Tiene la palabra.

SEÑOR MUNYO (Ignacio).- Muchas gracias a la Comisión por la invitación en esta instancia tan relevante de la discusión de una ley tan importante para el país. Estuvimos sentados en este mismo lugar en la Comisión del Senado. No ha cambiado nuestra visión con respecto al proyecto después de los cambios que hubo.

Nuestra posición es una interpretación positiva de la reforma. Creemos que es una buena reforma por varias razones. La primera es que busca solucionar un problema financiero que existe y está presente en la discusión pública del Uruguay, por lo menos desde el año 2017 de forma explícita, en una ley de rendición de cuentas, y en varias declaraciones a la prensa del ex ministro Astori.

El problema existe y hay que encontrar una solución. En ese sentido, estudiamos a fondo la solución que se plantea en el proyecto de ley y creemos que logra estabilizar el gasto del sistema. Hay que ser claros: hace mucho tiempo que tenemos un sistema con un gasto creciente; con aportes patronales y personales se logra financiar menos de la mitad del total del gasto. El déficit interno del sistema de seguridad social es creciente, más allá de la coyuntura de estos tres años en los que se dio un aspecto muy particular de la pandemia en el sentido de que las jubilaciones crecieron poco o cayeron porque el salario real cayó, pero en la medida en que se recupere y se produzca una situación de crecimiento de salario real, como la que estamos teniendo en los últimos meses, el gasto jubilatorio automáticamente crece, y eso hace que el déficit vuelva a ser un problema del sistema de seguridad social, como lo era previo a la pandemia. La propuesta ofrece una solución que logra estabilizar el gasto. No lo reduce, pero hace que deje de crecer, y me parece que esa es una solución adecuada. Hacer reducir el gasto sería una solución más dolorosa en algún sentido.

También me parece muy bueno y saludable el hecho de que no afecta ningún interés directo ya generado. O sea que no afecta a los jubilados actuales ni a los que están cerca de jubilarse. Creemos que son adecuados los plazos que se manejan, tanto los veinte años como los plazos intermedios, desde el punto de vista de no afectar trayectorias laborales de personas que ya hayan hecho su esfuerzo durante su vida activa o que estén cerca de completarlo. Ese es el segundo punto favorable.

Un tercer punto que me parece relevante es la intención de unificar todo en un sistema único de todas las cajas, de todos los subsistemas existentes, que es una historia tan larga como la historia del Uruguay. En el país tenemos sistemas jubilatorios previos a la independencia, múltiples, que se fueron acumulando a lo largo de los años. Esta reforma ofrece una alternativa de unificación con un plazo adecuado para que exista un sistema único.

Creo que otro punto muy importante en la reforma es que establece el pilar cero. En la actualidad existen muchos apoyos para las personas que no logran una causal jubilatoria, y acá esto se establece de manera más formal; se da al pilar cero el peso y la jerarquía que amerita en el sistema.

También me parece que es muy buena la extensión del sistema de ahorro individual a todos los jubilados. Creo que es absolutamente relevante entender que el ahorro privado debe ser fortalecido y no deteriorado o atacado con la reforma porque es la base para poder tener, a nivel individual, jubilaciones mayores. Hay que ser consciente de que el monto de las jubilaciones, para que se pueda acercar más a la tasa de reemplazo, o sea al monto percibido durante el trabajo, depende del ahorro individual. No hay sistema jubilatorio que tenga tasas de reemplazo más altas que las que tiene ahora. No se puede pensar en tasas más altas. Por lo tanto, me parece que la parte de la reforma que se encarga de mejorar los incentivos que actualmente existen en el mercado de las AFAP también es adecuada para fortalecer ese mercado. Obviamente, hay mejoras para hacer en materia de competencia, o sea, hay que generar mejores incentivos para que haya más competencia en ese mercado y, por ende, se beneficie al usuario del sistema, que son los jubilados futuros. Me parece que eso se analizó a fondo en la Comisión de Expertos y se llegó, luego de haber transitado por la investigación de sistemas que son comparables en América Latina y en Europa, a una solución adecuada a la situación actual del sistema jubilatorio del Uruguay. Tenemos que tener claro que la necesidad de la reforma -desde mi punto de vista- viene por un tema de que, por suerte, ha crecido mucho la esperanza de vida en Uruguay, concretamente, cinco años más que lo que era en el noventa y seis, y la cantidad de personas activas es igual o menor que en el año noventa y seis. O sea que es un tema natural. La reforma no viene porque tengamos un sistema mixto que funcione mal, porque, de hecho, es ejemplo en varios países de la región.

El punto central, para mí, es que esta reforma tiene que solucionar lo que hay que solucionar y no deteriorar lo que sí funciona, como el ahorro individual, sino mejorarlo. Eso es delicado, porque siempre existe la tentación de querer imponer regulaciones que puedan ganar a algunos mecanismos del mercado, cuando hay jugadores que están invirtiendo los ahorros y que, obviamente, tienen que pagar los costos por ese trabajo. Entendemos que hay una tentación natural a querer que esos costos desaparezcan, pero también hay que entender que los trabajos se pagan, ya sea directa o indirectamente, a través del Estado o del privado. Me parece central, dentro de la reforma, el fortalecimiento con vistas al jubilado, porque, en el fondo, en lo que más hay que pensar es en que el ahorro jubilatorio sea lo más grande posible y abarque a la mayor cantidad de personas. En ese sentido, también creo que hay un avance con la reforma. No es la reforma ideal para todos, pero creo que es una reforma a la uruguaya -como la llamé en una columna periodística cuando conocimos el proyecto de ley que fue enviado al Parlamento, en octubre-, porque tiene en cuenta la situación, se toma los plazos necesarios, no implica ningún tipo de apuro, pero resuelve un problema, y creemos que lo hace sostenidamente en el tiempo.

Creo que esta reforma es buena por todas estas razones, que son muchas, y porque entiendo que el foco tiene que estar en resolver el problema que tenemos y no los múltiples problemas que hemos escuchado que se pretenden resolver de parte de distintos analistas y diferentes partes del sistema político como, por ejemplo, el de la distribución del ingreso en Uruguay, que no mejora desde el año 2012; desde 2012 no mejora el índice de Gini en Uruguay. Creemos que esta reforma podrá tener algún impacto, pero su objetivo no es mejorar la distribución del ingreso. Hay otras formas para hacerlo. Creo que ahora debemos concentrarnos en solucionar un problema financiero del sistema jubilatorio de Uruguay que hace más de cinco años que está sobre la mesa, y si no se toman medidas lo antes posible va a ir a la quiebra.

Esos son lo comentarios que quería hacerles; son los puntos que hemos considerado más relevantes para poner sobre la mesa. Enfatizamos la importancia de que esta reforma se haga lo

antes posible por el bien de las finanzas del Uruguay, para tener finanzas públicas, más allá del sistema, que sean sostenibles, y para que, una vez aprobada, permita la disponibilidad de recursos fiscales para atender políticas sociales. En la medida en que solucionemos este problema, vamos a poder contar con un espacio fiscal para atender aquellos problemas más vitales y urgentes que el país tiene por delante.

SEÑOR REPRESENTANTE VALDOMIR (Sebastián).- Quiero agradecer al doctor Munyo por comparecer en la Comisión y traer el aporte de una entidad tan importante y relevante como CERES.

Quiero hacer un par de preguntas. Me gustaría que el doctor pudiera explayarse en algunos temas.

Estuve leyendo la versión taquigráfica del Senado. Cuando él compareció mencionó algunos informes que había escrito CERES con respecto a estos temas. Particularmente, nos interesa mucho uno de abril de 2021, titulada "*Sistema Previsional: Rentas Vitalicias. Los desafíos de la etapa de desacumulación post- retiro",* que alude directamente al papel del Banco de Seguros del Estado. Cuando el doctor estuvo en el Senado se explayó al respecto y señaló una característica que tiene el sistema en Uruguay: el Banco de Seguros es la única entidad que termina aportando o pagando las rentas vitalicias que administran las AFAP.

Estuve leyendo el informe que elaboró CERES, de abril de 2021; precisamente, allí se señalan algunas características del sistema uruguayo.

Dice así: *"Actualmente, en Uruguay el Banco de Seguros del Estado (BSE) es el único que brinda el servicio de renta (lo que se denomina desacumulación)".* Sigo: *"Una de las ideas detrás de la creación del sistema mixto era que el Estado no asumiera todo el 'riesgo de longevidad', el riesgo de que el usuario viva por más tiempo del que sus ahorros lo pueden sustentar. Con la renta vitalicia, el usuario transfiere el riesgo de longevidad a la aseguradora, pero si el Estado es el único oferente"* -digo yo, el Banco de Seguros del Estado- *"el riesgo de longevidad vuelve al Estado".*

La primera pregunta que le quiero hace al doctor es si este proyecto que estamos analizando estimula la competencia, es decir, estimula que haya otras aseguradoras o empresas que compitan con el Banco de Seguros del Estado, para que el Estado no sea el único que asuma ese riesgo de longevidad. Lo pregunto porque se mencionó que tiene que haber incentivos en materia de competencia, ya que, de alguna manera, permite acercase más a un precio de equilibrio en lo que se termina volcando por renta vitalicia, como también en los precios de comisiones, etcétera. Pero ahí nos encontramos con lo siguiente, y a eso apunta nuestra pregunta concreta: cuando vino el director de la AUDEA (Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras), Alejandro Veiroj, dijo -figura en la versión taquigráfica- que en el diseño que estamos estudiando no hay suficientes estímulos para la competencia, para que actores privados ingresen a competir con el Banco de Seguros del Estado y que, de alguna manera, compartan ese riesgo de longevidad que hoy está solamente sobre las espaldas del Estado.

El director Veiroj dijo: *"Todos los temas que hemos planteado hasta ahora, a nuestro entender van a contribuir a mantener una situación de monopolio y van a profundizar la desigualdad que existe hoy en día en las condiciones de competencia en el mercado asegurador en su conjunto […] Entendíamos que esta reforma era una oportunidad, por lo menos, para disminuir una de esas asimetrías, pero no lo va a hacer […] Este tema no es parte del proyecto de ley; por lo tanto, se mantiene el desafío de que al final del sistema las rentas vitalicias sean pagadas por un operador único. Difícilmente los operadores privados ingresen al mercado con el diseño actual".*

Quiero preguntar al doctor Munyo si comparte esta idea o esta visión de que con este proyecto no se solucionan esos riesgos estructurales, esos cuellos de botella -que son los que identifica el informe de CERES en sus conclusiones- para que otros actores ingresen al mercado asegurador y compartan el riesgo, de modo que el Banco de Seguros no sea el actor monopólico en las rentas vitalicias.

En segundo lugar, quiero hacer una pregunta de carácter más conceptual. En cuanto al tema de la sustentabilidad financiera -fue muy preciso el término que utilizó-, ha dicho que se estabiliza el gasto del sistema, pero no lo resuelve. Esto también lo sostuvo la ministra de Economía y Finanzas cuando vino a la Comisión. Sabemos que esto no va a resolver el déficit del sistema de seguridad social, pero sí se estabilizará.

La pregunta muy puntual es qué otras medidas se podrían adoptar no solo para estabilizar el sistema, sino también para ir reduciendo ese déficit, sabiendo las características de las tendencias demográficas, etcétera.

No me quedó claro algo que mencionó el doctor en la parte final de su intervención y tiene que ver con el ahorro individual. Es evidente que podría ser conveniente que los trabajadores, en su etapa activa, destinaran una parte de su ingreso a un pilar de ahorro. Lo que no me queda claro es por qué el ahorro individual sería más conveniente que el ahorro colectivo en un sistema, por ejemplo, de solidaridad como el que administra el Banco de Previsión Social. Desde el punto de vista económico, no tanto ideológico o conceptual, sino práctico, ¿por qué no se podría también fortalecer algún pilar de ahorro colectivo?

Por último, quiero saber si con esta preocupación -que bien fue mencionada- acerca de tratar de equilibrar los números y lograr al mediano plazo la estabilidad del gasto previsional, el resultado -eso es algo central que nosotros estamos analizando en esta Comisión- en el mediano plazo de las jubilaciones y pensiones va a ser menor de lo que es ahora. No sé si CERES ha actualizado o ha elaborado algún informe al respecto; nosotros estamos pendientes de algunos informes que van a venir a la Comisión que analizan concretamente este tema. Quisiéramos conocer la visión del doctor Munyo y de CERES con relación a cuánto va a ser el nivel de jubilaciones y pensiones con este nuevo sistema que propone el proyecto que tenemos a estudio.

Por ahora son estas cuatro preguntas.

Muchas gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- En primer lugar, quiero dar la bienvenida a la gente de CERES, que viene a dar su punto de vista sobre el proyecto de ley que estamos estudiando.

Escuché con mucha atención los elementos que se volcaron en la primera intervención. No quiero hacer muchas consideraciones políticas al respecto, más allá de que estamos preocupados porque, en realidad, hasta el momento, según las informaciones que venimos recabando, si bien hay de todo, nuestra principal preocupación es que la gente va a trabajar más y a cobrar menos.

Entonces, como se habla de achicar el déficit del Banco de Previsión Social, me gustaría saber si ustedes han calculado cuánto se va a achicar ese déficit que hoy tiene la seguridad social.

Hay un tema sobre el que hemos preguntado en reiteradas oportunidades y estoy convencido -he releído muchas versiones taquigráficas- de que no hemos tenido una respuesta clara. Estoy hablando de los artículos que se refieren a la hipoteca inversa. En ese sentido, pregunto si CERES ha analizado este tema; cómo lo ve; si piensa que debe estar en este proyecto de reforma de jubilaciones y pensiones o si debería considerarse por separado; y si ha analizado, en el marco de

que la gente fuera a cobrar menos, esta posibilidad de hipotecar su casa, con el fin de prevenir eso, porque como no le va a alcanzar el dinero de la jubilación, tal vez sea una posibilidad.

Me interesa particularmente saber qué análisis ha hecho CERES con relación a estos artículos vinculados con la hipoteca inversa. Es cierto que hemos recibido alguna información de que este sistema funciona en algunos lugares del mundo. También vino la gente del Banco Central que nos informó -sobre todo el superintendente-, que esto ya está funcionando en el país, que tienen reglas de juego claras con relación a este tema. Pero, a su vez, se encomienda al Banco Central que elabore reglas de juego, algo con lo que el Banco Central no está de acuerdo, porque dice que las reglas de juego están todas establecidas.

Reitero que nos interesa saber si CERES ha hecho algún estudio con relación a estos artículos de la hipoteca inversa.

Se habló de unificar todo en una misma caja -como un avance importante-, en un único sistema. Nosotros hemos escuchado a los representantes de las diferentes cajas y su preocupación es, precisamente, que van a perder. Por eso, queremos saber si CERES ha hecho algún estudio en ese sentido y cómo va a ser el impacto que van a tener las cajas paraestatales con esta reforma, si sus ingresos van a aumentar o a bajar.

Estas serían mis consultas.

Muchas gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE GOMEZ BERRUTI (Álvaro).- En primera instancia, quiero agradecer la presencia del doctor Munyo en representación de CERES.

Compartimos desde este espacio la necesidad de esta reforma. Quizás -por decirlo de alguna manera- podríamos discrepar en la velocidad con la que se tienen que dar los acontecimientos. Creo que es importantísima esta discusión, principalmente por el *"cómo"* se tiene que realizar la reforma y no tanto en el *"sí"* o *"no"* hacerla. Estamos completamente de acuerdo con que sí hay que hacerla.

En función de esta discusión y el *"cómo",* nos interesa hacer algunas puntualizaciones. Antes de plantearlas, me gustaría decir que tenemos por costumbre hacer llegar las preguntas por escrito.

Los artículos 21 y 22 del proyecto disponen que para los nuevos trabajadores que se incorporen a partir de la fecha de vigencia prevista en el numeral 4) del artículo 6º del proyecto -primer día del mes siguiente a los ciento ochenta días de la publicación-, la distribución de los aportes personales por CESS (Contribuciones Especiales de Seguridad Social), ese 15% del montepío que hoy es 7,5% para BPS y para las AFAP, pasará a ser 10% a BPS y 5% a las AFAP, hasta $ 107.589.

Teniendo en cuenta que las jubilaciones de BPS -tramo de solidaridad intergeneracional- están topeadas, pero no las AFAP -ahorro individual-, ya que dependen de los saldos de las cuentas de ahorro individual, quisiera saber su opinión si esto causará una rebaja de las jubilaciones.

Los artículos 30, 35, 46, 76, 77 y 78 aumentan la edad de configuración de causal común de 60 a 65 años para aquellos nacidos a partir del año 1975. La opinión que me gustaría tener de usted es si esto supone una baja de las jubilaciones servidas por el BPS, tomando en cuenta iguales años de servicio y edad, que en el nuevo régimen es a partir de los 65 años.

Asimismo, el artículo 78 faculta al Poder Ejecutivo a la revisión y cambio periódicos de la edad de retiro, que es la configuración de causal común. ¿Entiende que es razonable que no se necesite una ley para subir la edad de futuras jubilaciones? ¿No excede esto la potestad de

delegación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo? ¿Está de acuerdo en las previsiones demográficas tomadas por el Comité de Expertos de la Seguridad Social?

Según el artículo 27 de la Ley Nº 16.713, el salario básico jubilatorio se calcula de la siguiente manera: *"[…] el promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los diez últimos años de servicios registrados en la historia laboral, limitado al promedio mensual de los veinte años de mejores asignaciones computables actualizadas, incrementado en un 5% (cinco por ciento).*

Si fuera más favorable para el trabajador el sueldo básico jubilatorio será el promedio de veinte años, de mejores asignaciones computables actualizadas, por servicios registrados en la historia laboral […]".

El artículo 44 del proyecto dispone que se tomarán los 25 años de mayores asignaciones. De esta forma se amplía el rango a tomar en cuenta para determinar el salario básico jubilatorio.

¿Perjudica a aquellos trabajadores cuya carrera y salarios a lo largo del tiempo ha ido en aumento, tomando un período tan grande a promediar? ¿El resultado será necesariamente más bajo que la aplicación del criterio actual?

El artículo 116, que le da nueva redacción al artículo 121 de la Ley Nº 16.713, baja el porcentaje de la reserva especial para rentabilidad real mínima, que hoy está entre 0,5% y 5% de cada uno de los subfondos que integran el Fondo de Ahorro Previsional, al rango de entre 0,2% y 2%.

A su vez, el artículo 117, que le da una nueva redacción al artículo 123 de la Ley Nº 16.713, permite inversiones en el extranjero, sobre todo los nuevos literales E) y G).

Por último, el artículo 118 agrega el artículo 123 bis a la Ley Nº 16.713, habiendo desgajado del artículo 123 los límites porcentuales de inversión de cada subfondo.

Las preguntas puntuales que quiero realizar son las siguientes: ¿Entiende que los nuevos guarismos de reservas son acordes a la realidad? ¿Existe riesgo de desfinanciamiento o incumplimiento de las AFAP ante una mala inversión, teniendo en cuenta los límites permitidos de inversión en los activos de las categorías D y G del artículo 117?

Respecto al suplemento solidario dispuesto en el artículo 219, el proyecto dispone que la actualización de los montos tomados en cuenta para la aplicación y determinación del suplemento solidario puede aumentar de forma diferente al del régimen de pasividades -artículo 67 de la Constitución nacional; Índice Medio de Salarios. Podrá utilizarse tanto el Índice Medio de Salarios como el IPC (Índice de Precios al Consumo), y en más o en menos 20%, según determine el Poder Ejecutivo.

La consulta con respecto a este punto, es si esto puede causar un desfasaje entre el suplemento y las pasividades. ¿Puede crear confusión en lo que tiene que ver con esa suerte de simplificación o unificación que viene buscando el proyecto?

También es sabido que se crea la Agencia Reguladora de la Seguridad Social. En los artículos 267 y 287 se hace referencia a este tema. ¿Entiende que está respetando el artículo 195 de la Constitución nacional, ya que controla, regula, y obliga al BPS en cometidos asignados a este en el mismo cuerpo legal? Quisiera saber si existe conflicto con respecto a este artículo que le acabo de citar.

Asimismo, según el artículo 196 de la Constitución, y dado que se le están quitando tareas al BCU -esto es el control y regulación de las AFAP y Entidades Administradoras de Fondos-, ¿entiende que la ley deberá ser votada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara?

Otra consulta que le hago. Históricamente, los servicios descentralizados fueron pensados por el constitucionalista para aquellos servicios de carácter industrial o comercial del Estado. ¿Se entiende que se está desnaturalizando la figura? ¿Sería preferible que fuera un Ente Autónomo?

Hago otra consulta. Uno de los grandes cambios del proyecto es la inclusión de las cajas de jubilaciones, esto es el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas; la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial; la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias; la Caja Notarial; y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, en el régimen mixto de seguridad social. ¿Cuál es el costo que estima que el Estado deberá desembolsar para dicha inclusión? ¿Sería razonable la inclusión de estas cajas únicamente al pilar de solidaridad intergeneracional administrado por el BPS, no incluyéndolas en el pilar de ahorro individual?

Por último, teniendo en cuenta la globalidad del proyecto de ley, ¿existirá un ahorro sustancial del Estado? ¿Cuándo podrá verse en este ahorro? ¿Se entiende necesaria la presente reforma con la urgencia con la que se está tratando? Esto usted lo mencionó cuando empezó, pero me parece mejor que su respuesta quede asentada en la versión taquigráfica.

Eso sería todo, señor presidente. Como dije, le hago llegar en papel las preguntas que le acabo de efectuar.

SEÑOR REPRESENTANTES OLMOS (Gustavo).- Agradezco al doctor Munyo por su aporte.

Tengo pocas preguntas. Una de ellas es con relación al déficit del BPS. Cuando el doctor dice que en realidad lo que hacemos no es eliminarlo ni disminuirlo, sino estabilizarlo. Quisiera saber si en los estudios que hizo CERES está considerado el del BPS o el de todo el sistema, porque en definitiva, acá estamos poniendo también las cajas paraestatales y los servicios de retiro. Entonces, quisiera saber si estamos hablando solo del componente de BPS o de todo el sistema.

Sobre los costos de transición ya preguntó el diputado, así que no lo voy a repetir.

La otra pregunta es si estos análisis, CERES los hizo respecto a la versión que vino del Ejecutivo o a la que salió del Senado, que tiene diferencias y, en ese caso, cuál es el impacto de las del Senado.

La última consulta es cuál es la opinión del doctor Munyo sobre el impacto del mercado del trabajo. De alguna manera, la argumentación a favor del cambio es: como vamos a vivir más, por lo tanto, tenemos que trabajar más y en la cuenta, de alguna forma, está implícito que entendemos que todas las personas que trabajan hasta los 60 años van a poder seguir trabajando hasta los 65 años, o sea, que van a seguir teniendo trabajo, algo que no necesariamente es así en un mercado de trabajo complicado por la automatización, por el avance de la inteligencia artificial, y todo ese tipo de cosas. Entonces, todos esos componentes, en la medida en que el proyecto no innova en fuentes de financiación, sino que está basado en aportes sobre el trabajo, más allá de los impuestos que están específicamente dirigidos a financiar el 7,5% de seguridad social y los aportes de rentas generales, como no hay otras fuentes, ¿cuál considera que puede ser el impacto del mercado de trabajo en relación a la viabilidad del sistema?

Muchísimas gracias, señor presidente.

SEÑOR REPRESENTANTE OTERO AGÜERO (Ernesto Gabriel).- Debo reconocer que no nos conocemos personalmente, pero uno ha seguido algunos de sus trabajos, algunas de sus intervenciones y si bien nos hemos visto reflejados en lo que el resto de los compañeros de la Comisión ha hecho llegar como pregunta, yo elegí un tema que usted comenzó mencionando. Me

refiero a esa cuestión de esa reforma necesaria y a la uruguaya, de esa reforma que cuide determinadas formas y que trate de sostener el sistema con el menor daño posible. Eso también es algo que cualquiera de nosotros puede sostener y coincidir.

Hay aspectos de esta reforma, en términos específicamente de ahorros, que uno no termina de entender. Esta pregunta es absolutamente técnica, no es política; vale la pena aclararla, porque debates políticos tenemos todos los días en todos lados, en todas las esquinas, acá mismo, y es justamente el capítulo de las pensiones, sobre todo esas pensiones que, como la de la viudez, toca aspectos tan sensibles de nuestra sociedad y que va a un núcleo, sobre todo de mujeres, ya que el 94% de las personas que quedan viudas son mujeres. Ese ahorro, que nunca se puede decir que es mínimo, es un ahorro que podría pasar desapercibido al lado de todo lo que acá se ha descrito y se ha dicho. ¿Usted cree que ese ahorro pueda incidir o pueda mejorar el objetivo fiscal que nosotros entendemos persigue esta reforma?

También es válido decir que estamos convencidos de que el objetivo que persigue esta reforma es netamente fiscal.

En otro aspecto, surgió la semana pasada por parte de los integrantes de ANAFAP una afirmación que planteaba dos cuestiones.

La primera cuestión que plantearon fue que la rentabilidad es tan baja -por lo menos, desde hace dos o tres años y además ha estado en 2014 y 2015 en una baja importante; después, tuvo una recuperación, pero en los últimos tres años viene en baja- que va a incidir en el pilar de ahorro personal, es decir, tendrá una consecuencia en lo que van a ser los futuros beneficios cuando se llega a la renta vitalicia.

El otro aspecto que preguntamos dos veces para que nos quede claro fue el relacionado a si agrandar la bolsa -como ellos lo dijeron- repercutía en la futura renta vitalicia, al pasar al 100% de los trabajadores al sistema previsional único, es decir, si había ahí algún efecto dominó con el cambio de los aportes, que bajan cerca de un 32% o 33%. Se nos contestó, efectivamente, que sí, que la renta vitalicia se perjudicará y va a ir en baja cuando llegue el momento. Usted dirá: *"Bueno, pero si la parte se lo dijo, se lo confesó, hay relevo de pruebas".* No, yo igual le quiero hacer esa pregunta; quiero saber si usted tiene esa misma visión y comparte algunos de los dichos que fueron propalados por la ANAFAP.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).- Saludo al doctor Ignacio Munyo; realmente es un placer.

Quería preguntarle sobre la herramienta de la jubilación activa. En el proyecto de ley se habla de compatibilidad entre jubilación y actividad; quería saber un poco su opinión sobre esto. También me gustaría saber si esto puede ayudar a estabilizar ese déficit de la seguridad social del que se habló hace un rato, en la medida en que va a haber mayor cantidad de cotizantes dentro del sistema. Habida cuenta de que el doctor Ignacio Munyo es un estudioso de todo lo que tiene que ver con el mercado laboral, las nuevas formas de trabajo y las adaptaciones a este mundo, quisiera saber si la reincorporación de jubilados a la actividad significa una situación de conflicto, por ejemplo, con las nuevas generaciones a la hora de acceder a un trabajo. Si CERES tiene algún tipo de estudios en este sentido, creo que sería muy importante para nosotros conocerlos.

SEÑOR MUNYO (Ignacio).- En primer lugar, quisiera remarcar la calidad de las preguntas, porque todas son muy buenas y pertinentes, lo que no quiere decir que las pueda responder como corresponde; solo podría hacerlo, si me hubiera dedicado los últimos tres años a analizar a fondo los microdetalles de este proyecto.

Estoy convencido de que hubo una comisión de expertos que hizo un gran trabajo, o sea, tengamos eso como base. Acá hay gente que trabajó por muchos meses, que tiene alta capacidad

técnica, representatividad política y social en el Uruguay e hizo dos documentos serios y profundos -más allá de que se compartan o no matices por parte de los aquí presentes-, por lo que deberíamos sentirnos orgullosos de que tenemos en Uruguay esa información para trabajar. Confío en la calidad de esa información y no rehice todos los datos y escenarios que están ahí atrás, porque es un trabajo gigante y lleno de supuestos, todos discutibles. Si nos pusiéramos a discutir los escenarios que hacen estabilizar el gasto jubilatorio, por ejemplo, podríamos estar semanas discutiendo, uno a uno, porque son cientos y cientos las variables, que son tomadas con pinzas; es así, no podemos tener certeza sobre eso.

Como preámbulo de las respuestas, quisiera decir que confío en la calidad del trabajo de la Comisión de Expertos en Seguridad Social; no desconfío, creo que fue un equipo profesional, serio y comprometido con el país.

Voy a ir una a una con las preguntas.

Primero, me voy a referir a las preguntas del señor diputado Valdomir. Tocó un tema muy relevante: el de las rentas vitalicias. En la reforma de 1996 estaba previsto que el pago jubilatorio del ahorro individual se haga por aseguradoras en un mercado que no tenía -que no tiene- restricciones. Hay que tener bien claro cómo es el sistema, porque la gente, a veces, no lo entiende. El ahorro se hace en las AFAP, pero una vez que terminó la vida activa de las personas pasa a una aseguradora que es la encargada de pagarle la jubilación, o la parte de la jubilación de acumulación individual, a los trabajadores ya retirados, hasta que sea su último día de vida.

Por la vía de los hechos, en todos estos años no hubo ningún jugador interesado en participar de ese mercado y todo recayó en el Banco de Seguros del Estado. Naturalmente, la respuesta de que ese mercado tiene problemas para hacerse atractivo se cae de madura; los hechos han demostrado que no hay interés. Nosotros hicimos ese trabajo que está disponible -como todos los estudios de CERES- en la página web; están hechos para la opinión pública, son abiertos y no tienen ningún tipo de restricción. Estudiamos a fondo el tema, porque sentíamos la preocupación de que, en la medida en que pasa el tiempo, la acumulación va creciendo; el compromiso de pago de jubilación crece con el aumento en la esperanza de vida de las personas.

Ante la pregunta de si mejoran los incentivos, desde nuestra visión de haber hablado con operadores del sector, le preguntamos a varias empresas aseguradoras por qué no participaban y hay muchas respuestas, pero la más contundente es: *"Por el riesgo político".* ¿Qué es el riesgo político? Es el riesgo de cambio de las reglas de juego, ante un compromiso que está fijado en la Constitución. Entonces, si aparece un reajuste jubilatorio lo tiene que asumir la agencia privada que está en el tema y se genera un problema grande que, en los hechos, ha determinado que no quieran participar en ese mercado. Lo que nosotros creemos es que mientras no haya un reaseguro de ese riesgo -entre comillas- *"político"* percibido -esto no lo digo yo, lo dicen los operadores de las aseguradoras ante la pregunta de por qué no participan en ese mercado-, mientras no exista ese reaseguro de que no va a haber un cambio de reglas de juego en cualquier momento del futuro -esto puede ser dentro de diez años, veinte o cinco-, no se van a querer meter en ese baile.

El riesgo es que estamos cargando en el Banco de Seguros una bola de nieve que va creciendo, creciendo y creciendo, y hay preocupación en los cuadros técnicos del Banco de Seguros, con quienes hemos hablado cuando hicimos ese informe. Hay muchos detalles, pero no es el ámbito acá para exponerlo, sino que invitamos al que esté muy interesado a que vea, como lo hizo el diputado, y ahí está lo que pensamos, que está actual. Si bien tiene un tiempo ese informe, creemos que mantiene total y absoluta vigencia.

Después está la pregunta de si en realidad el ahorro privado es mejor que el ahorro público. Si entendí bien, la pregunta sería: ¿el trabajo que hacen las AFAP no lo puede hacer mejor el Estado? ¿Para qué tenemos empresas privadas haciendo eso? Esta es una pregunta que se basa en una creencia y resulta difícil de contestar. Si uno confía en que ese trabajo lo puede hacer el Estado, es difícil de refutar. Yo voy a decir: *"No, el Estado no lo va a poder hacer tan bien como una empresa";* y me van a decir: *"¿Por qué no? Lo puede hacer".*

Por lo tanto, no hay una respuesta que vaya más allá de la confianza; tampoco tenemos una evidencia en estos años de manejo. Tenemos la evidencia de una de las AFAP que es propiedad pública, República AFAP, y que ha competido con el resto y no le ha ido mal. Ha tenido y tiene una posición dominante, tiene la confianza de muchos de los trabajadores -muchos por oficio, pero otros voluntariamente- y ha mostrado que el Estado puede tener propiedad de esto, pero operando dentro del derecho privado.

Entonces, República AFAP es un ejemplo de que sí se puede manejar. Ahora bien: se maneja con las reglas de juego de un mercado

En el fondo hay que pensar cuál es la mejor forma de que se multipliquen los ahorros jubilatorios de los uruguayos, cuál es la mejor forma para que se multipliquen los panes. Bueno, manejando de la forma más profesional posible con los tiempos que exige. Hay que entender cuál es el trabajo: agarrar plata e invertirla. Es un trabajo de alta sofisticación que se paga mucho en el mercado, que se juega con las reglas de los mercados financieros internacionales y que tiene una enorme dinámica. Queremos que eso se haga de la mejor manera posible.

La forma de cuidarlo es que ese trabajo lo hagan profesionales que tengan formación y capacidad para hacerlo, profesionales que están permanentemente demandados por los mercados, tanto locales como internacionales. Como uruguayo quiero asegurarme de que mi jubilación y la de las personas que viven en este país sea manejada de la forma más profesional posible, y yo creo que eso se logra con una combinación de público y privado como existe en el sistema.

Respecto a la pregunta acerca de por qué se estabiliza pero no cae el gasto, es una decisión política. Si uno quisiera que el gasto cayera debería cambiar los parámetros que se llevaron a la fórmula actual, que está presente en el documento que se envió al Parlamento.

Yo decía que es una reforma a la uruguaya porque, en algún sentido, si no fuera a la uruguaya sería más abrupta con el recorte. Sin embargo, se buscó por parte de la comisión y del Poder Ejecutivo, de forma explícita, ir con la transición menos dolorosa, pero que deje al sistema estable. Convivimos con un déficit, vamos a convivir, pero ese déficit va a dejar de crecer. No vamos a eliminar el déficit jubilatorio.

Ante la pregunta acerca de si se va a pagar menos o más con el nuevo sistema, que ha estado circulando hace mucho tiempo, mi respuesta es: depende de cada caso. No hay una respuesta general ante esto, porque el sistema tiene tres patas y la casuística es infinita. Primero, depende de dónde está esa persona y de qué va a pasar con su vida laboral, porque, como lo dije al principio, es clave entender que hay un mínimo que el Estado le va a asegurar a todas las personas. Después, si la jubilación va a ser mejor o peor depende de la persona. Creo que el Estado no puede asegurarle a la diversidad de todas las casuísticas que van a tener una mayor jubilación. Va a depender de la trayectoria laboral de cada persona; así de simple. Es imposible afirmar si va a ser mejor para todos o no. Es más: el que lo afirme va a estar usando supuestos de esa trayectoria, que son todos discutibles y cambiando uno cambiará cuál va a ser su jubilación.

Entonces, está bien; yo creo en el Estado, creo en el apoyo del Estado y en la institucionalidad que le pone al sistema, pero también creo que hay una pata importante que es la responsabilidad individual ante la jubilación futura de la persona y la responsabilidad que tiene que tener en el momento de trabajar, más allá de que el día de mañana el Estado pueda salvar, si no hace el trabajo formal como lo hacen otros. En el fondo, si uno trabaja fuera de la formalidad tiene un ingreso más alto en el corto plazo, pero ¿a beneficio de quién? De una jubilación menor, pero, además, hay alguien que va a pagar por eso. Eso es lo que siempre hay que tener claro.

Con respecto a las preguntas del diputado Carballo en cuanto a si se va a trabajar más y se va a cobrar menos, la respuesta es: depende; tal vez algunos sí y otros no. Va en la misma línea que la respuesta anterior. Yo no puedo asegurar -ni se debe asegurar- con esta ley que todos van a trabajar menos y a ganar más. Creo que es imposible y está mal. Algunos van a ganar más, otros menos, dependiendo de la trayectoria laboral de cada uno, dependiendo de la situación económica del país, dependiendo de la formación, dependiendo de cada persona, dependiendo de muchas cosas. No hay respuesta a esa pregunta ni tiene por qué haberla.

Al principio decía que esta reforma tiene que solucionar un problema concreto, pero no puede asegurarle la vida y dar la certeza de que ahora en Uruguay todos vamos a ser más felices y vamos a ganar más, trabajando menos. Eso no es viable ni es objeto -para mí- de una ley, ni de esta reforma.

¿Cuánto se va a reducir el déficit de la seguridad social con la reforma? Bueno; de vuelta, tomo lo que dice el informe de la comisión. Esos números no los puse yo; son complejísimos, son meses de trabajo y de supuestos. Confío en la capacidad técnica de los que profesionalmente hicieron esos cálculos y muestran que el déficit se estabiliza. No hice el ejercicio de cuestionarlo y tampoco fui contratado para eso.

Voluntariamente hicimos dos informes que son públicos: uno que habla sobre este problema de las rentas vitalicias, que es un problema que está latente, y otro sobre la importancia del ahorro privado en el sistema como parte central, además de la parte de reparto intergeneracional, porque responde a muchas de estas preguntas. Esa pata es central; es lo que hace la casuística del esfuerzo individual, la casuística de que el que ahorra más va a tener más y el que ahorra menos va a tener menos, pero el Estado asegura un mínimo a todos, en algunos sentidos alto, en otros menos. El pilar de ahorro individual es el que responde a muchas de las preguntas que están acá y deja abierta la puerta a la incertidumbre. Está presente la incertidumbre, no tenemos certeza.

El tema de la hipoteca inversa es un tema complejo. No tengo una opinión formada para dar aquí porque no lo he estudiado a fondo. No estoy en condiciones profesionales, porque no le he dedicado el tiempo suficiente, como para decir si está bien o está mal, si tiene futuro o no. Entiendo que, como usted decía, en algunos casos resulta exitosa y en otros no tanto. Me parece bien que se pueda explorar esa alternativa, aunque no tengo una opinión contundente al respecto.

El impacto sobre las cajas paraestatales es un tema, obviamente, complicadísimo, es un tema muy candente en la discusión.

Primero, quiero saludar el esfuerzo por unificar el sistema con todo lo que implica. Repito lo que dije al principio: en Uruguay tenemos cajas jubilatorias desde antes de ser un país independiente. Entonces, si será complicado querer solucionar estos problemas y meterse con los déficits y movimientos de cada una. No sé si se va a solucionar ese problema, pero si la tranca para tener una reforma son las cajas paraestatales, las separaría y me concentraría en arreglar el BPS, porque es central. En esta instancia, no creo que valga la pena trancar la reforma del BPS por las

otras cajas. La voluntad de tener un único sistema es muy buena, pero si eso tranca la reforma, lo dejaría de lado. Esa es mi visión.

Creo que en Uruguay urge salvar el régimen más grande, el más gordo. Alrededor hay satélites que son muy complicados, con millones de intereses particulares creados, pero si no podemos arreglar eso, vamos a tratar de solucionar el problema más grande. Después, en paralelo, podremos avanzar con las otras pero no debe estar subsumido en la solución.

Con respecto a las preguntas formuladas por el diputado Gómez relativas al cambio de aportes del 7,5% tanto para BPS como para AFAP, 10% para el BPS y 5% para las AFAP -que inicialmente llamó la atención- fue, obviamente, visto con preocupación por parte del sistema de AFAP porque se les saca parte de los ingresos que tienen todos los meses. La argumentación acá es muy clara; pero yo no puedo afirmar por qué es 10% y 5% y no es 8% y 7% o 9% y 6%. Eso entra en el cálculo que hizo la Comisión o quien estuvo detrás de esto. Yo no hice ese cálculo. Lo que luce de sentido común es que si con el nuevo régimen habrá muchos más aportantes a las AFAP, por ejemplo, de la Caja Militar o del resto de las cajas, va a haber más recursos que van a entrar en las AFAP y por eso se hace esto para darle al BPS la compensación de lo que no va a recibir. Por tanto, conceptualmente me parece correcto. No puedo asegurar si está bien 10% y 5% o -repito- 9% y 6% u otra ecuación de reponderaciones.

Con relación a la pregunta de si van a bajar las jubilaciones en el régimen nuevo, la respuesta ya fue dada; va a depender de cada caso, no hay una respuesta general.

En cuanto a si las tablas de previsiones demográficas utilizadas son las correctas, quiero decir que son las que hay, no son perfectas; sería bueno hacer el esfuerzo por actualizarlas pero es un baile complejo tener nuevas tablas demográficas actualizadas permanentemente. Que el ajuste de la edad esté involucrado me parece que es un avance para no tener que pasar nuevamente por toda esta discusión a la brevedad, ya que la tendencia al aumento de la esperanza de vida existe. Si podemos tener una cláusula que haga que haya una especie de ajuste automático, agregaría a la calidad de la solución, porque creo que es justo que si se vive más, se trabaje más en proporción al tiempo que se vive más.

Con respecto al punto relativo a los 25 años para calcular el promedio del monto jubilatorio, si se perjudica a los que han tenido aumentos salariales, quiero decir que sí, que hay muchos que se pueden perjudicar, otros que se van a beneficiar. Acá la opción ha sido que esto sea para compensar porque, de hecho, el caso de que el salario va creciendo, creciendo y creciendo, al final no es la mayoría. Acá crece y llega un momento en que hace un pico, luego empieza a caer el salario al momento jubilatorio, máxime si se extiende la edad jubilatoria. Entonces, poder incluir más años es un tema de justicia y no de evitar tener períodos cortos en el que pueda haber alguna casuística particular. Es una medida de salvaguarda, más allá de que pueda perjudicar en particular a algún grupo, que -repito- lo puede hacer, pero la situación del mercado laboral y hacia adelante es tan incierta, tan dinámica y compleja con la automatización que no sabemos cuándo va a ser el salario más alto o más bajo en los próximos años de cada persona. Es tan profundo el cambio que son solo especulaciones lo que podemos hacer.

Con respecto al trabajo de las AFAP, la capacidad para invertir, la inversión en activos financieros del extranjero es toda una discusión gigantesca. Hay mucha gente que está en contra porque dice que quiere que las AFAP inviertan en activos nacionales para el desarrollo productivo, para que con los ahorros -que son casi US$ 20.000.000.000- se puedan financiar proyectos locales, lo que está muy bien. El problema es que a veces no hay suficientes proyectos; es un problema de oferta y demanda. Hay más recursos en las AFAP que posibilidades de proyectos de inversión

local. Y en el fondo la AFAP lo primero que tiene que asegurar es tener una rentabilidad segura para quien se va a jubilar. Esa es la actividad número uno.

La número dos es: con ese dinero fomentar la producción nacional, la industria nacional. Pero la actividad número uno es que la plata de los jubilados crezca lo más segura y rápidamente posible. Por tanto, darle la posibilidad de invertir en activos del extranjero creo que es tener -obviamente que con las salvaguardas de seguridad y calificación de riesgo que es necesario tener- más alternativas para hacer un mejor trabajo, multiplicar los panes de las futuras jubilaciones.

Obviamente, entiendo que es un tema discutible y en el que puede haber posiciones fundadas que digan que tienen que obligar a que inviertan en Uruguay para que haya más proyectos nacionales con financiamiento. Creo que estamos lejos. El financiamiento sobra, pero faltan proyectos; es decir, falta generar las condiciones necesarias porque uno cree que cualquier cosa va a ser financiable para una AFAP. No. Hay que armarlo, hay que estructurarlo correctamente para que esos fondos de las AFAP puedan circular hacia el sector productivo.

Con relación al suplemento solidario, si la actualización es por IMS (Índice Medio de Salarios) o por IPC y si puede generar un desfase con las pasividades, quiero decir que acá se está creando una pata nueva. Creo que busca darle la flexibilidad al no tener un acondicionamiento tan duro como tiene el sistema nacional en la constitución por el ajuste por IMS; se busca dar cierta flexibilidad al Poder Ejecutivo, que podrá ser por uno o por otro, y me parece correcto que se dé esa flexibilidad.

En cuanto a la agencia reguladora y si hay un conflicto con el Banco Central, la discusión sobre el ente autónomo, esa es una discusión que trasciende a mi capacidad profesional; es más para una discusión con un abogado constitucionalista. Independientemente de esa discusión, no me parece tan relevante. Primero, no me parece que vaya a cambiar demasiado el tema si esto es o no un ente autónomo. Sin embargo, me preocupa más la sustancia que la forma. De hecho, tampoco creo que la agencia reguladora vaya a solucionar; no lo mencioné al principio porque no creo que venga a solucionar mucho una agencia reguladora. Cambiémosle el nombre. Lo digo porque acá tenemos una costumbre muy grande de cambiar el nombre y armar agencias, pero en el fondo la trascendencia es menor de la que creemos.

Con respecto a la pregunta acerca del costo del Estado, el ahorro del Estado, digo que puedo hacer tantos escenarios como supuestos haga en los cálculos que tiene el Estado con relación a esto. Es decir, hoy por algo una Comisión tuvo la representatividad que tuvo, y por algo tenemos ese trabajo. Si cada uno hiciera ese trabajo, tendríamos un abanico de opciones de costo del Estado y de déficit del sistema infinitos, por lo cual no podríamos. Hay un ancla; yo sugiero mirarlo, porque, de lo contrario es imposible pararse en algún lugar. Hay que entender que eso es multifactorial, son multisupuestos y son todos tomados con pinzas, ya que estamos hablando de proyecciones que parten de tablas que están desactualizadas. Por tanto, todo lo que está ahí es discutible. Eso yo lo puedo hacer, puedo calcular eso. Me llevaría un largo tiempo. No lo hice porque hice otras cosas, pero confío en el trabajo de quien hizo esos cálculos, porque sé cómo se hace y sé lo fácil que sería cambiar dos o tres parámetros para que dé lo que quisiera tener, pero son números que no tendrían valor.

Con relación a las preguntas del diputado Otero, no tengo mucho más que agregar. Estaba el punto de la viudez en las pensiones. Comparto lo que propone la reforma, ya que en eso no tengo una opinión para aportar más allá de lo que se plantea, al igual que con la preocupación sobre la reducción de la renta vitalicia. No tengo nada nuevo que agregar de lo que ya he dicho al respecto.

La pregunta del diputado Rodríguez me parece muy importante; omití decirlo al principio: la relevancia de las jubilaciones parciales; es un aporte relevante de la ley.

No tenemos que pensar en la jubilación, tenemos que pensar en el ingreso futuro de las personas. Una parte es la jubilación, que aportará al sistema de reparto; otra parte será una jubilación que la aportará el sistema de ahorro y, otra, será el trabajo activo hasta que las condiciones de cada persona lo permitan.

Estoy convencido que una persona que hoy ronda los 60 años o tendrá 65 años, tiene muchísimo para aportar en cualquier tipo de trabajo. Además, tiene por delante muchos años de capacidad para aportar al mercado de trabajo y al Uruguay. Hay un activo grandísimo en el país de personas con experiencia que complementan a las nuevas generaciones que vienen con otras herramientas y otra sofisticación. No veo el conflicto que le preocupa al diputado Rodríguez en cuanto a las nuevas generaciones y los que no se jubilan y ocupan un espacio.

En ese sentido, creo que el mercado no hace el ajuste. Va a haber mucho valor de personas que se puedan jubilar parcialmente, pero que sigan trabajando y aportando al Uruguay. Confío en que ese valor se va a trasmitir en un sistema que va a complementarse con las nuevas generaciones que van a venir con otras herramientas y otras habilidades. De vuelta, no lo puedo asegurar; nadie lo puede asegurar. La preocupación es de recibo, está bien, pero no podemos más que confiar que existirá una capacidad de apoyo.

Hay que entender esto: permitir que haya jubilaciones parciales en un régimen mucho más limpio y claro, ayuda a tener un sistema sostenible y a adaptarse a las necesidades del país. Me refiero a una mano de obra que es importante y que son las personas que tienen más de 65 años y que, en muchos casos, tienen por lo menos una década más para aportar voluntariamente al Uruguay.

Es la última pregunta que tengo anotada. Obviamente, podríamos seguir profundizando en algunos aspectos. Si no lo hice fue porque no tengo algo útil para aportar.

Estamos hablando de una ley extremadamente compleja. Entiendo algún comentario en cuanto a que se sienta que se está apurando la discusión. Es una discusión que se podría dar en mucho más tiempo.

Tengamos en claro que esta situación no es común en muchos países cuando se hace este tipo de reformas: pasado la mitad del gobierno y acercándose al año electoral. Es una reforma que generalmente se hace el primer año de gobierno. Pasamos por una pandemia; saludamos la audacia del Poder Ejecutivo en haber mandado el proyecto en este momento por los riesgos de opinión pública que puede tener y de convencimiento de que es importante para el país y que fue planteado por el gobierno anterior. Habla de una continuidad para resolver problemas. Claramente, si no se resuelve ahora, lo va a tener que resolver el próximo gobierno. Si ahora, entre todos, se logra generar una solución -por más que no sea perfecta, pero que por lo menos logre estabilizar el sistema-, nos va a permitir dedicar fuerzas a resolver problemas pendientes. Me refiero a los problemas asociados al sistema; por más que quede escrita de la mejor manera posible, la realidad es mucho más terca de lo que podamos escribir en los artículos, específicamente en temas asociados con el mercado laboral y con la dinámica que nos va a acompañar por muchos años.

Muchas gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE OTERO AGÜERO (Gabriel).- Voy a ser muy breve porque no queremos abusar del tiempo. Más allá de lo que piense cada uno, el invitado no se salteó ninguna respuesta cosa que agradecemos.

En primer lugar, haré un comentario. Usted planteaba que esta reforma se tiene que hacer, incluso, al costo de que no entren las paraestatales porque es absolutamente necesaria. Ahí el comentario es: ¿las paraestatales están de acuerdo con usted? Básicamente, las tres paraestatales vinieron y, por distintos motivos, dijeron que esta ley no les beneficia. Incluso, la Caja Notarial, que es muy solvente, que es del año 1941, se maneja sin déficit, sin intervención del Estado y plantea no entrar. De lo contrario, si tuviera que entrar, pide por lo menos diez años para vincularse al sistema previsional.

En ese sentido, quisiera saber cuáles son los beneficios que trae esta ley con respecto a la reforma que se hace sobre la Caja Militar.

Gracias, presidente.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Lo primero que tengo que decir es que me parece buena la respuesta que dio el doctor Munyo por la sinceridad con la cual se plantea. Ojalá hubiésemos tenido esto en este ámbito para al menos cómo uno visualiza la explicación.

Lo que me queda claro es que recorte va a haber, aunque no será tan abrupto. Por eso es una reforma a la uruguaya. Particularmente cuando preguntábamos en relación a esos recortes, no lo hacíamos con la idea de decir cuáles son las variantes que existen. No nos referimos a si el trabajador puede trabajar, si consigue o si tiene sus aportes por fuera de lo legal, sino, particularmente, a lo que tiene que ver con las exigencias para la causal jubilatoria. Ese es un tema central que estamos teniendo en el debate de este proyecto: actualmente, un trabajador con 60 años de edad y 30 años de trabajo, se va con un 45% de reemplazo. Lo que hoy tenemos encima de la mesa es a ese mismo trabajador, con 65 años de edad y 30 años de trabajo, que se va con un 45% de reemplazo. Cuando uno mira ese ejemplo específico y lo que planteó el gobierno cuando estuvo acá, es decir, la tasa de reemplazo es la misma, el problema es que son cinco años después. Quien no llegue a eso, deberá esperar cinco años más para poder cobrar su jubilación.

Esto lo quiero decir -disculpen los legisladores que aproveche este tiempo-: estoy convencido de que hoy el promedio de jubilación es de 63 o 64 años, cuando la causal es por 60 años. ¿Por qué se da esto? Porque tenés un montón de gente que intenta llevarse algún peso más en su jubilación porque es poca. Con este criterio de 65 años, no me cabe ninguna duda -por eso la preocupación que tengo respecto al tema- que la gente no se va a ir con esa edad, porque va a tener una tasa de reemplazo del 45% y es muy probable que esos trabajadores se terminen yendo con 70 años en vez de 65, si mantenemos el mismo criterio de lo que se está dando hoy. Es un convencimiento que tiene uno; pero independientemente de eso, ponía el ejemplo concreto: si la tasa de reemplazo es de 45%, cuando uno hace la cuenta ¿es más o es menos?

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).- Simplemente, voy a dejar una constancia.

Yo no creo que vaya a existir conflicto entre las personas jubiladas que se reincorporen a la actividad y las nuevas generaciones que se incorporen por primera vez al mercado laboral, entre muchas cosas, porque los tipos de trabajo serán distintos. Generalmente, la gente que se jubile tendrá una carrera laboral ascendente y luego se reincorporará a esos mismos trabajos. Por lo tanto, a mi juicio, no habría conflicto.

Como escuchamos que hay gente que tiene dudas, me parecía importante tener la opinión del señor Munyo al respecto, habida cuenta de su experticia en estos temas. Yo creo que su opinión es muy importante.

Ha quedado muy claro que no existe un conflicto a la hora de pensar que esos jubilados que se reincorporen a la actividad laboral, de diferentes maneras -a tiempo parcial, en forma transitoria

o completa-, le estarían quitando trabajo a las nuevas generaciones, sobre todo, porque -tal como dijo Munyo- debemos tener en cuenta los cambios tecnológicos que se están produciendo con un ritmo muy vertiginoso, y eso hace a los cambios en la forma de trabajo. Por lo tanto, a mi juicio, no habría un conflicto. El doctor Ignacio Munyo lo dijo con total claridad.

SEÑOR MUNYO (Ignacio).- Voy a comenzar por responder a la preocupación planteada por el diputado Carballo. Creo que esa persona, con ese parámetro, dentro de veinte años, tal vez tenga una jubilación menor si pasan infinitas cosas en el medio. La ley no lo puede asegurar, ni tiene por qué hacerlo. Creo que ahí no hay una discusión. No creo que nadie pueda asegurar una trayectoria mejor para todos, por la variabilidad que habrá. Tampoco veo como algo malo que las personas elijan jubilarse a los 70 años, como se planteaba. Creo que una persona de 70 años, hoy en el Uruguay, no es un anciano. Con el régimen anterior, se jubilan a los 64 años; desde 1996 se vive, en promedio, cinco años más. Me parece una actitud natural.

No hay que pedirle a la ley más de lo que puede dar. No podemos tener una ley que asegure que todo el mundo, en todas las condiciones y todos los escenarios, va a estar mejor y ganar más. Habrá personas que no estarán mejor; otras sí lo estarán. Hay que mirar el paquete completo: pilar básico, reparto intergeneracional, ahorro individual y retiros parciales. Todo ese paquete entra como un menú que estará a disponibilidad de los uruguayos para mejorar el régimen vigente. Ese menú no será mejor para todos, pero sí va a generar una adaptación a las nuevas necesidades que tiene el país para que las personas que vayan a vivir con ese régimen puedan tener un marco para tomar mejores decisiones, y será un apoyo para aquellos que no pueden tomarlas porque no están en condiciones.

Con respecto a la pregunta del diputado Otero, quiero decir que yo no tengo ningún interés con ninguna de las cajas. Mi punto fue ir al extremo. Es más; ahora iré más al extremo. Yo estaría dispuesto a tener una ley de un solo artículo que estableciera aumentar a 65 años la edad jubilatoria y dejar todo lo demás como está. Ese sería un avance. Dije que estaría dispuesto a que se sacrificara una mejor reforma -yo creo que es bueno que el sistema esté unificado- para que se pudiera avanzar y tratar cada una de las cajas por separado, porque todas tienen problemas y hay que arreglarlas. Las tres bandas, tanto en el billar como en el pool, no son fáciles de hacer. Para lograrlo, hay que saber, y solo se consigue de vez en cuando.

Esos son mis comentarios.

Muchas gracias a todos los diputados. Es un honor compartir con ustedes una visión que, obviamente, es limitada, parcial y humilde, de alguien que no tiene ningún interés particular, sino solo el general.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le agradecemos al doctor Ignacio Munyo por la presencia.

Nosotros vamos a pasar a intermedio hasta la hora 14 para recibir a la siguiente delegación.

Se va a votar.

(Se vota)

——Once por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

La Comisión pasa a intermedio.

(Es la hora 13 y 35)

——Continúa la reunión.

(Es la hora 14 y 32)

(Ingresa a sala una delegación del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Udelar)

——La Comisión da la bienvenida a una delegación del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Udelar, integrada por el señor director, doctor Alejandro Castello; el doctor Álvaro Rodríguez Azcúe; el doctor Ariel Nicoliello, y la doctora Adriana López.

Previamente, quiero señalar que la Secretaría nos comunicó que ya fue distribuido un trabajo que ustedes habían facilitado para todos los legisladores.

SEÑOR CASTELLO (Alejandro).- En primer lugar, en nombre del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, queremos agradecer esta instancia, esta invitación, este espacio para participar y dejar algunas reflexiones e ideas respecto del proyecto de ley de reforma del sistema de jubilaciones y pensiones.

En segundo término, quiero señalar que el Instituto, que está compuesto por más de cincuenta docentes, analizó este proyecto de ley en cuatro reuniones que se realizaron en febrero y ahora a comienzos de marzo. Lamentablemente, por la extensión y complejidad que tiene este proyecto de ley, no pudimos culminar un debate profundo sobre el tema; razón por la cual, lo que hizo el Instituto fue designar a dos profesores aquí presentes, los doctores Álvaro Rodríguez Azcúe y Ariel Nicoliello, para que ellos elaborasen un documento, un informe, por un lado, recogiendo parte del debate y, por otro, las ideas que ellos tienen sobre esta cuestión. Ellos son expertos en la temática; son dos profesores que están a cargo de los grupos docentes de derecho de la seguridad social en nuestra casa de estudios y, por lo tanto, tienen las credenciales como para poder examinar esta cuestión.

Hay que aclarar que ese informe que se presentó -y que ustedes tienen allí- no representa una visión oficial de la Facultad de Derecho y tampoco del Instituto porque, como recién comenté, no hubo tiempo para terminar de examinar y elaborar un documento con todos los aportes y todas las visiones y, en la medida de lo posible, que fuese de consenso. Por lo tanto, refleja las opiniones personales de ellos dos, sin perjuicio de lo cual, en el informe recogen muchas de las contribuciones y de las ideas que se dieron durante estos largos cuatro días de reflexión que tuvimos sobre esta cuestión.

Quiero recalcar la complejidad del asunto que ustedes están abordando. Recordaba que al inicio, hace dos años, parecía que esto iba a ser una reforma en la que el ajuste, básicamente, era de la edad jubilatoria, y después en el andar se incluyó una cantidad de temas que hace que realmente sea una reforma profunda del sistema de jubilaciones y pensiones, que aborda, prácticamente, todos los temas. Eso, evidentemente, implica un trabajo muy arduo para ustedes y también para la Academia.

Por último, quiero hacer una reflexión, no del Instituto, sino personal. La reforma jubilatoria, sobre todo de la edad jubilatoria, debería tener en cuenta, en un panorama más general, otros aspectos de la seguridad social. Esto se ha contemplado normalmente en otros países que modificaron la edad jubilatoria, para aumentarla. Lo que han hecho fue ajustar el seguro de paro, teniendo en cuenta que las personas de edad avanzada -de más de cincuenta y cinco años, es lo común- tienen dificultades de reinserción laboral, no pudiendo completar los años de servicio para llegar a los sesenta y cinco años de edad, tal como está propuesto; en otros países europeos es de sesenta y tres, sesenta y cuatro o sesenta y siete.

Normalmente, esta cuestión no se mide o no se mira solamente desde el punto de vista estrictamente de las jubilaciones y pensiones, sino desde un enfoque más global; o sea, tienen otras

herramientas de la seguridad social para compensar esos problemas que pueden generarse sobre todo, reitero, para la población de edad más avanzada, que, generalmente, en el mercado de trabajo de hoy en día, tiene dificultades de inserción laboral. Nos pasa sobre todo a los que tenemos más de cincuenta y cinco años de edad.

Digo esto simplemente como un llamado de atención a los señores parlamentarios para que tengan en cuenta ese otro aspecto, que tal vez no haya sido tomado en su real dimensión, en cuanto a que al aumentar -reitero- la edad jubilatoria, también deberían extenderse otros mecanismos para paliar estos efectos perniciosos, no deseados, por parte de la reforma jubilatoria. Así ha pasado en la mayor parte del mundo.

Por último, quiero mencionar que la doctora Adriana López, aquí presente, además de ser la ayudante del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad, es docente de la cátedra de Seguridad Social.

SEÑOR RODRÍGUEZ AZCÚE (Álvaro).- Es un gusto participar en esta comisión.

Como lo hizo el señor director, quiero agradecer la invitación y el hecho de que nos dispensen este tiempo para escuchar las reflexiones que hemos efectuado en el Instituto, que hemos tratado de sintetizar con el profesor Nicoliello en este informe que ha circulado desde ayer a través de la Secretaría de la comisión para que los señores miembros puedan estudiar o considerar sus contenidos. De todos modos, me gustaría señalar que vamos a enviar una versión que tiene dos modificaciones, que son menores, pero no tanto, que tienen que ver con una tabla que detalla la tasa de reemplazo en el caso de la asignación jubilatoria por incapacidad -es una corrección muy menor- y con la titulación del dicente: no revisto como profesor adjunto, sino como profesor asistente de derecho del trabajo y de la seguridad social.

Revisando documentos para preparar esta presentación -que va a ser mucho más breve de lo que habíamos pensado inicialmente-, encontré la presentación que hizo el profesor Barbagelata, en julio de 1995, cuando esta Casa estaba tratando la reforma previsional que luego se convirtió en ley a partir de setiembre de ese mismo año. Allí, el profesor hacía una consideración que asumimos como propia, dado que decía: *"Entiendo la responsabilidad que significa hablar ante los representantes de la nación".* De modo que es realmente un honor poder dirigir nuestras palabras a ustedes, nuestro estudio y pensamiento, sobre un tema de tanta relevancia como es el de la seguridad social que, como todos sabemos, es una de las políticas públicas más importantes en el conjunto de las políticas dirigidas al estado de bienestar y que tiene una repercusión directa en la vida de todos los ciudadanos, como enseñaba Beveridge y toda nuestra doctrina ha reiterado, desde el nacimiento hasta el fallecimiento.

Queremos subrayar algunos aspectos centrales, dado que el detalle lo pueden analizar en el informe escrito. Como todos sabemos, la seguridad social es una disciplina, es una rama del derecho en la que incide e influye el pensamiento político de los ciudadanos que conforman el sistema y, en última instancia, como ha señalado un prestigioso profesor de la doctrina española, Montoya Melgar, el derecho del trabajo y de la seguridad social es en sí una opción política, dado que los sistemas son más distributivos o redistributivos, o menos redistributivos, según la opción que haga el sistema político. Por esta razón, no vamos a ingresar en ese terreno, ya que es, justamente, el campo en el que los señores representantes tienen la responsabilidad de articular y de sostener las distintas miradas que existen en la sociedad. De allí que tratemos de enfocar nuestro análisis desde el punto de vista jurídico, reitero, sin pretender una objetividad que es prácticamente imposible en la materia, pero señalando algunos aspectos que hacen al diseño técnico.

En el informe, como ustedes podrán apreciar, hacemos señalamientos acerca de detalles en la redacción que podrían contribuir a un mayor o mejor entendimiento del alcance de las diferentes disposiciones, se ensayan algunas formulaciones de redacción posible en algunos tópicos tales como, por ejemplo, el de los principios, dentro de los cuales citamos el principio de solidaridad, en virtud de la importancia que tiene el principio de solidaridad en el derecho de la seguridad social. Allí recordamos aquella frase histórica del maestro Plá Rodríguez cuando decía que sin solidaridad no existe la seguridad social. Por eso del elenco de principios que están enunciados en el artículo 2º, escogemos ese, por el valor, por la significación que tiene y procuramos, en esa redacción sugerida, darle un mayor alcance, que sea consistente, inclusive, con el contenido del propio proyecto. Hay allí, en ese punto, un aspecto que me parece importante subrayar, dado que en el sistema actual y en el proyectado los recursos fiscales suponen un aporte muy significativo en el conjunto del presupuesto de la seguridad social y no solamente están destinados a solventar las prestaciones de las personas que no alcanzan a reunir las condiciones para acceder a la jubilación por carecer de los años de servicio que requiere el sistema jurídico; en ese enfoque jurídico, reitero, procuramos un alcance mayor, para que, de forma más plena, se vea reflejado en el texto.

Luego, hacemos una serie de consideraciones sobre algunos aspectos específicos relativos a los trabajadores que desarrollan actividades para empresas que están localizadas fuera del territorio nacional, en relación a la manera en que tributarían a la seguridad social, que la ley hace una opción por el trabajo no dependiente; allí hacemos un señalamiento en el sentido de procurar una solución que no le implique un costo adicional al de otros trabajadores dependientes, por lo que podría suponer que estos tuvieran que asumir el costo del aporte patronal, así como lo relativo a los derechos de los que podrían verse privados como el subsidio de desempleo.

Se señalan una serie de aspectos de ese tenor, a los que nos parece importante ponerle una especial atención, pero sin duda hay uno que nos preocupa mayormente, que es el relativo a la aplicación del proceso de convergencia. En el diseño del proyecto de ley que aprobó el Senado a fin del año pasado se establece un procedimiento en el que se verifica un salto extremadamente importante entre dos generaciones que están cercanas en el tiempo. Nos referimos a los nacidos en el año 1972 respecto de los nacidos en 1973. Allí puede surgir una problemática, dada la diferencia que puede arrojar como resultado la aplicación de las normas jurídicas en una generación y en la otra, que en última instancia podría generar un problema del estilo del que conocimos hace unos años bajo el nombre de la problemática de los cincuentones, porque entre una generación y otra no hay una gradualidad ni una razonable equidad que pueda, en todo caso, generar problemas de responsabilidad del Estado por acto legislativo. Por esas razones, hemos planteado algo en el informe, naturalmente desde una perspectiva jurídica. No hemos hecho un estudio de análisis de impacto económico, que naturalmente todas esas modificaciones provocan; no es nuestra experticia ni es nuestra materia, y lo quiero subrayar especialmente aunque pueda resultar obvio. Nos interesa marcar un problema que pueda dar lugar a futuras situaciones de injusticia, eventuales reclamos y la necesidad de que el sistema político tenga que abocarse a encontrar una solución que dé mayor equidad.

Asociado a esa cuestión vinculada al proceso de convergencia, también se considera el impacto del aumento de la edad en un período muy breve, de 60 a 63 años, lo que tiene un efecto acumulativo respecto del aspecto que señalamos anteriormente, por cuanto en lugar de configurar los derechos en el año 2033, una persona que nació en el año 1973 recién los configuraría en el año 2036. De modo que allí hay un salto extremadamente importante que le implicaría pasar de una

aplicación del nuevo régimen del 50% al 65%. De manera que allí también hay otro salto que se ve incrementado por esa circunstancia que veíamos anteriormente.

También, asociado a esos dos aspectos, hemos de señalar que anotamos una serie de inconsistencias en la normativa por cuanto en muchas de las disposiciones se habla de un proceso de convergencia de 20 años, cuando en rigor es de 10 años o, más específicamente por el salto de los 60 a los 63, de 7 años. De allí es que nosotros proponemos un aumento gradual de la aplicación del nuevo régimen, arrancando en un 10% y acumulando un 10% adicional en cada año, y un aumento de la edad de 60 a 65 años de forma gradual, para evitar esos saltos abruptos que eventualmente puedan generar problemas en la aplicación del sistema.

Luego, hacemos una serie de consideraciones acerca de los aspectos que tienen que ver con las nuevas incorporaciones al régimen mixto. Nos referimos al caso de las cajas paraestatales y, particularmente, al caso de la Caja Bancaria, dado que podría caber un matiz especial en otras cajas, como por ejemplo, la Caja Notarial, que ya tiene dispositivos recientemente incorporados en la última modificación de los años 2018 y 2019. Precisamente, allí observamos que la incorporación de los nuevos colectivos y de los nuevos afiliados al sistema previsional, que ingresen al mercado de trabajo con posterioridad a la vigencia de la ley -esto es a partir del primer día de los 180 días siguientes al de la publicación en el Diario Oficial-, podría generar un sobrecosto para el conjunto de la sociedad. Me refiero al financiamiento de esa transición, dado que se dejan de recibir aportes para el sistema de solidaridad intergeneracional que poseen esos institutos o, más precisamente, de capitalización colectiva, para pasar a un régimen de ahorro individual parcial. Hay una parte que continuaría con el sistema de solidaridad intergeneracional, pero en lo que hace referencia a ese componente de ahorro individual podría generar una pérdida de recursos para el sostenimiento de ese sistema y un encarecimiento para el conjunto de la sociedad, es decir, para el Estado.

Por eso planteamos como un escenario alternativo de modificación la consideración del sistema de cuentas nacionales, que tiene la característica de ser un sistema de reparto, pero a los efectos del cálculo de la prestación se comporta como si fuera un régimen de ahorro individual. Es decir que se toma en consideración la trayectoria contributiva de las personas, la rentabilidad que se fije al sistema y la expectativa de vida de la persona al momento de cesar. De modo que toda la misma lógica de la capitalización individual podría ser de aplicación dentro de un sistema de reparto sin que se asuman esos costos extraordinarios.

Finalmente, quiero destacar que sin duda en el proyecto hay una serie de aspectos que consideramos altamente positivos, como por ejemplo, la búsqueda de la sostenibilidad financiera del sistema. Eso es una condición necesaria para que un sistema funcione. Si no hay recursos y si no son sostenibles en el tiempo, de nada sirve que sean muy generosos. De modo que ese es un aspecto que quiero señalar.

En otro orden, quiero señalar la gradualidad que está planteada en la reforma. En ese punto anoto el comentario de que esa gradualidad era mayor en el anteproyecto y se acortó, y eso provocó esos saltos abruptos en el diseño, que creo que sería bueno corregir.

Por otro lado, quiero destacar la importancia que tiene la creación de un sistema común, más allá de la continuidad de las distintas instituciones que intervienen en la administración de los sistemas de jubilaciones y de pensiones. El hecho de que todos actúen bajo las mismas reglas es un aspecto extremadamente importante, que constituye un aporte bien interesante, y lo quiero subrayar especialmente.

También entiendo que es muy positiva la creación de una agencia reguladora. De todos modos, allí la cuestión más polémica tiene que ver con las facultades que tiene la agencia reguladora, en el sentido de que puedan ser eventualmente excesivas respecto de lo que es el marco jurídico constitucional. Tenemos presentes los informes que en su momento la Comisión de Expertos solicitó a las cátedras de Derecho Constitucional de la Universidad Católica y de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, pero queremos señalar ese aspecto como un elemento de preocupación.

Creo que en apretada síntesis estos son los aspectos principales que quiero destacar, reiterando la invitación a la lectura del documento. Seguramente, he pasado por alto una serie de aspectos que son particularmente importantes, como por ejemplo, las modificaciones en relación a la compatibilidad entre el trabajo y la jubilación. Entiendo que van en la dirección correcta, que es una tendencia que existe en la legislación extranjera y es bueno que nuestro país transite ese camino, del mismo modo que la flexibilización que existe en materia de la jubilación parcial, que actualmente tiene nuestro país en la Ley Nº 19.160, que no ha logrado interesar mayormente a los afiliados dado que hay un número muy bajo de afiliados que se han amparado en el goce de esa prestación. Tal vez, el diseño que se formula, con mayor flexibilidad, pueda facilitar el acceso a esa modalidad de jubilación. También creo que es un aspecto bien interesante, y es destacado en este informe.

Reitero el agradecimiento por la atención brindada. Seguramente, nuestro amigo y colega Ariel Nicoliello complementará muchas cosas que he pasado por alto, no porque no sean importantes, sino por tratar de ceñirme al tiempo que habíamos previsto.

SEÑOR NICOLIELLO (Ariel).- Yo diría que, por razones de tiempo, pasemos a las preguntas.

Hay treinta y tres puntos en este documento que hemos hecho, sin entrar en el debate de fondo sobre la estructura de la reforma, su diseño general y demás. Simplemente, hemos tratado de hacer aportes de carácter técnico sobre el proyecto tal como viene y, principalmente, pedir una reflexión sobre algunos puntos en particular. Mi colega ha tratado de señalar algunos de los puntos principales, pero creo que lo más importante, en este momento, es que las señoras legisladores y los señores legisladores realicen las preguntas. Por lo tanto, no voy a profundizar en este momento. En todo caso, solicitamos que los legisladores hagan sus preguntas, para luego ampliar los puntos ya referidos y otros que estén en el documento y que ustedes hayan leído.

SEÑOR REPRESENTANTE VALDOMIR (Sebastián).- Quiero agradecer la presencia de la delegación y el aporte por escrito, muy valioso, que han brindado a esta Comisión; es un material sumamente relevante para nuestra discusión. Además, es muy clara la manera en que se exponen los puntos principales y las preocupaciones del Instituto con relación a este proyecto que estamos analizando.

Me voy a referir a tres aspectos en los que me gustaría que se profundizara por parte de la delegación.

Voy a empezar por lo último que decía el doctor Rodríguez Azcúe con relación a la agencia.

Claramente, nosotros también tenemos entre nuestros materiales los dos informes, el de la Cátedra de la Católica y el de la Udelar. También contamos con la presencia de la delegación de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Católica. Se trabajó bastante sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esta nueva forma.

Me parece interesante el énfasis que coloca el Instituto sobre las facultades de la Agencia Reguladora. Se mencionó el término *"excesivas".* Quisiera que se profundizara un poquito más en

ese concepto, es decir sobre cuáles serían esas facultades excesivas de la Agencia Reguladora y cómo se podrían corregir.

En segundo lugar, asociado a esto -no vi este punto en el informe entregado por el Instituto a la Comisión-, es evidente que el proyecto otorga un montón de facultades al Poder Ejecutivo, un poder de decisión y de resolución sobre los más variados temas vinculados a la seguridad social que, a nuestro entender, es bastante importante, no solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo. Quisiera saber si analizaron este tema de las facultades y las discrecionalidades que se le otorgan por parte de este proyecto al Poder Ejecutivo en materia de seguridad social.

Me quiero referir también al tema de las inconsistencias o dificultades de diseño. Se mencionó, al principio, la situación de los nacidos en 1973 y 1974 y el salto abrupto que supone para aquellos nacidos hasta el año 1972. Preguntamos al respecto, cuando vino la delegación del Poder Ejecutivo, a la ministra de Economía y al ministro de Trabajo. El doctor Saldain dijo que resolver este problema de diseño, que afecta sobremanera a los nacidos en los años 1973 y 1974, cuesta mucho dinero. Quisiera saber, no desde el punto de vista financiero, sino desde el de los derechos adquiridos, cómo impacta en estas personas y cómo se podría resolver. Ya sé qué lo mencionaron, pero quisiera que profundizaran y explicaron un poco más cómo se podría resolver una transición un poco más ralentizada o gradual, para no afectar a estos potenciales beneficiarios a prestaciones jubilatorias.

La última pregunta tiene que ver con los costos de transición. También fue mencionado en la intervención inicial.

Algunos costos de transición están estimados; sobre otros, todavía no tenemos una respuesta clara de parte de las diferentes delegaciones del Poder Ejecutivo que han venido. Quisiéramos que se nos explicara un poquito más en profundidad dónde se detectan los mayores costos de la transición de las cajas paraestatales al nuevo régimen; cómo esto, evidentemente, va a tener una relación directa con el gasto previsional, que hoy se coloca como el principal objetivo a resolver, el tema de la sustentabilidad del déficit o el manejo del déficit en relación creciente que tiene el sistema de seguridad social en nuestro país hasta el 2070, y si los costos de transición se pueden analizar de una manera separada del déficit porque, en definitiva, también son recursos que van a tener que ser volcados para restituir aquellos ingresos que dejan de percibir las entidades previsionales que van a estar afectadas por este nuevo régimen.

Quizás me quede algún elemento por mencionar. Si lo recuerdo lo mencionaré en la segunda tanda.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- El diputado Marcelo Fernández quiere hacer uso de la palabra, pero al no ser miembro de la Comisión debemos poner a votación si puede participar.

Se va a votar.

(Se vota)

——Nueve por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR REPRESENTANTE FERNÁNDEZ CABRERA (Marcelo).- Como siempre, quiero agradecer a los colegas por permitirnos expresar nuestra opinión.

Nos sumamos a la bienvenida y al agradecimiento que han hecho al Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de la República por su exposición y los nuevos elementos brindados para su consideración en la Comisión.

Quiero hacer una confesión. No hemos podido leer en detalle el extenso y profundo documento. Hemos intentando, a medida que se iba planteando, tomar algunos de los aspectos que nos parecían más relevantes para, en esta mecánica que proponen los doctores, hacer énfasis en esos puntos de un tema que, como todos coincidimos, es de una extrema complejidad y aridez, y necesita mucho tiempo de reflexión y de intercambio.

Sin abusar de la cortesía, quiero reafirmar un concepto que me parece importante y que vertiera la propia doctora Graciela Sanromán, cuando la Comisión de Expertos le solicitó una opinión sobre el proyecto en consideración.

La profesional -lo leo textualmente- *"[…] advertía la evidencia de que en países que han tenido este tipo de corrimientos en la edad mínima de retiro solo la mitad de los afectados, aproximadamente, logra mantenerse en el mercado de trabajo. La otra mitad de los afectados termina derivando en algún otro pilar de lo que puede ser la red de protección social del Estado, como licencias médicas, seguro por desempleo, jubilaciones por invalidez".*

Esta afirmación no hace más que corroborar lo que, de alguna manera, fue la introducción del informe del doctor Rodríguez Azcúe sobre la no consideración de otros aspectos que hacen a la seguridad social en esta reforma del sistema de previsión social.

Concretamente, en lo que tiene que ver con las consultas, nos interesa conocer la opinión de la delegación sobre los aspectos que hacen al subsidio especial por inactividad compensada, expresado en el artículo 40. Hay algunas consideraciones en el informe en las que nos interesa que profundicen. Lo mismo con respecto a la causal por incapacidad total. Hay toda una discusión sobre la fecha de acaecimiento de la causal. Nos parece importante y relevante conocer la opinión de la delegación al respecto.

Sobre el régimen de transición se ha expresado el compañero Sebastián Valdomir; nos sumamos, naturalmente, a su planteo y a su preocupación.

Cuarto elemento: quizás, el Instituto podría hacer alguna consideración respecto de lo que en el informe se establece o se considera como *"vulneración del principio de congruencia",* que tiene que ver con el tratamiento que se le da a las diferentes cajas paraestatales y a los niveles de aportación establecidos.

Un planteo que me pareció interesante -a pesar de haberlo abordado muy por encima- es la sugerencia de incorporación de mecanismos de protección compensatorios, frente a algunos mecanismos de jubilación o de regímenes que se plantean, donde claramente se deja en evidencia que hay un sector de la sociedad que podría tener dificultades para el cómputo de los mínimos jubilatorios y es necesario que la sociedad lo tutele con mecanismos de protección social.

También queremos conocer la opinión del Instituto respecto de la causal jubilatoria por puesto de trabajo particularmente exigente; esta es una novedad. Ayer, el contador Camacho, en una muy excelente exposición, claramente mostró que a pesar de ser una causal jubilatoria que pretende tutelar algún tipo de actividad, penaliza a quien la utilice. Para hablarlo en buen romance, seguramente los trabajadores puedan retirarse a los 60 años de edad con 30 años de trabajo, pero el cálculo básico jubilatorio estará muy por debajo del 45% estándar que va a obtener al resto de los trabajadores, y esa penalización va a obligar a que los trabajadores tengan que seguir trabajando para obtener ingresos básicos jubilatorios razonables o acordes a lo que la vejez requiere.

Finalmente, quiero preguntar por todo lo que es materia reservada de la ley, en particular lo establecido en los artículos 76, 78 y 86 del proyecto, que pasan a ser competencias o facultades delegadas en la Unidad Reguladora. Seguramente, este planteo no hace otra cosa que reforzar la exposición o la inquietud planteada por el señor diputado Sebastián Valdomir, quien me precedió en el uso de la palabra.

SEÑOR NICOLIELLO (Ariel).- Agradezco las preguntas, todas muy interesantes; evidentemente, se requeriría mucho tiempo para desarrollar cada una de ellas. El propio informe que hemos hecho los docentes de derecho de la seguridad social para el Instituto ha tenido que ser corto -demasiado breve, quizás- y, tal vez, poco claro. Tiene treinta y tres señalamientos; seguramente, habríamos hecho muchos más, si hubiésemos tenido más tiempo, siempre desde esa óptica de aspectos que nos generan particular preocupación y que no cuestionan el debate jurídico principal sobre este tema.

En fin, voy a comenzar a responder cada una de las preguntas; he tratado de tomar nota de ellas.

Primero, sobre la Agencia Reguladora y nuestra preocupación sobre su constitucionalidad -sobre todo a la luz del artículo 195 de la Constitución de la República, que crea el Banco de Previsión Social con el cometido de organizar la seguridad social y coordinar los servicios estatales de seguridad social-, esta es una competencia constitucional y, por lo tanto, no puede ser reducida por la ley.

Hemos leído los informes que se han hecho y le cedemos la derecha a las cátedras de derecho público y de derecho administrativo. También consideramos, desde nuestra óptica de la seguridad social, donde tenemos que ingresar en aspectos administrativos, que esta es una asignatura interdisciplinaria. En particular, nuestra visión, desde la seguridad social, del Banco de Previsión Social, sobre todo de la Agencia Reguladora, tiene matices con la que ha sido expuesta desde el ámbito del derecho administrativo.

A veces se dice que hay entes reguladores; es cierto: se ha creado la URSEA y la URSEC, que controlan a entes autónomos; existe el Banco Central, que controla a entes autónomos como el Banco República, el Banco Hipotecario del Uruguay. Es cierto, pero quiero señalar que ya Sayagués Laso hacía una división de las funciones del Estado entre los cometidos esenciales, los servicios públicos, las actividades económicas del Estado; el Estado despliega diferentes actividades, y cada una tiene un régimen jurídico diferente. No podemos confundir los servicios sociales del Estado con las actividades económicas del Estado. Cuando se habla de la URSEA, de la URSEC o del Banco Central del Uruguay, se habla de la regulación y del control de la actividad económica del Estado, no de la actividad administrativa del Estado. Pongo un ejemplo par que esto se vea más claramente: si tengo un litigio con el Banco de Seguros del Estado porque no me ha dado cobertura en un seguro que le contraté, no voy al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. ¿A dónde puedo ir? Al órgano que tiene el control administrativo del Banco de Seguros del Estado, que es una compañía aseguradora, que es el Banco Central. ¿Y a dónde puedo ir en el ámbito jurisdiccional? A un juzgado civil en el Poder Judicial. ¿Por qué? Porque esa es la actividad económica del Banco de Seguros del Estado. Sin embargo, si un funcionario del Banco de Seguros del Estado quisiera impugnar una resolución del Directorio del Banco de Seguros del Estado, el camino a recorrer es otro. Tendrá que presentar los recursos administrativos y luego tendrá que ir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que sea anulada esa resolución. ¿Por qué? Porque se trata de funciones de naturaleza diferente. No es lo mismo cuando el Estado interviene en la actividad económica -donde tiene que ser protegido el usuario de esa actividad económica, donde tiene que ser regulada una relación de consumo o contractual con el Estado- que cuando el Estado ejerce la actividad administrativa. Y en los servicios sociales, el Estado, principalmente, ejerce una actividad de tipo administrativo, donde el contralor de los entes autónomos en esta materia está dado por la Constitución. ¿Y qué nos dice la Constitución? Acá también se citan los artículos 197 y 198 de la Constitución. Y se dice: *"Se ve que la autonomía no es tanto ya que el Poder Ejecutivo puede llegar a observar los actos".* Perfecto; ese es el procedimiento de los artículos 197 y 198, que puede ser ejercido en relación con el Directorio del Banco de Previsión Social. Es el Poder Ejecutivo -dice la Constitución- y no un ente de creación legal el que podrá observar los actos del Directorio del Banco de Previsión Social.

Y, si los observa, ¿qué pasa? El Directorio del Banco de Previsión Social podrá acatar lo que le dice el Poder Ejecutivo o no acatarlo, en cuyo caso la controversia será resuelta por la Cámara de Senadores.

De modo que ese es el procedimiento de control desde el punto de vista político-administrativo del Banco de Previsión Social.

Desde el punto de vista jurisdiccional, es una actividad administrativa que tendrá el control por la vía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Y en la materia financiera tendrá el control del Tribunal de Cuentas.

Todo esto lo dice la Constitución en sus diferentes artículos.

Por lo tanto, la ley no puede crear un ente que establezca una regulación en materia financiera, en materia normativa, que pueda imponer sanciones, incluso a los funcionarios del propio Banco de Previsión Social.

Esta es nuestra visión sobre las dudas serias que plantea la constitucionalidad de la creación de la Agencia Reguladora en esta materia específica y con estas potestades: potestades normativas, potestades sancionatorias, la posibilidad de imponer formas de interpretación de las normas jurídicas de la ley al Banco de Previsión Social

Estas son las potestades a las que nos referíamos. Obviamente, a otras potestades no le vemos el mismo problema: a las potestades de recabar información, de ser un organismo técnico y consultivo de todo el sistema de seguridad social, que recomienda determinados cursos de acción, que los señala, que eventualmente pueda dar conocimiento a los órganos parlamentarios o al Poder Ejecutivo en relación con las acciones de los diferentes institutos. Y me refiero a los estatales; este planteamiento es con relación, en particular, al Banco de Previsión Social, no a las personas públicas no estatales, porque las personas públicas no estatales son de creación legal y, por lo tanto, todas las potestades que están otorgadas en este proyecto -todas, incluidas las normativas, disciplinarias, etcétera- podrían ser compatibles con el texto constitucional, porque el texto constitucional no habla de personas públicas no estatales; ahí no hay un problema. El problema de constitucionalidad podría darse, en particular, con determinadas potestades en relación al Banco de Previsión Social.

Otra pregunta que se nos hacía -que quizás nosotros no hemos señalado en el informe- era sobre las potestades -que el legislador Valdomir señalaba- posiblemente exorbitantes que sería de reserva legal para el Poder Ejecutivo. Estamos de acuerdo. No lo hemos hecho por la extensión del informe. Lo hemos señalado solo en algún aspecto en particular, un aspecto que nos preocupaba mucho y que tiene que ver con la restricción de la generación de derechos para los trabajadores intermitentes, o a tiempo parcial.

No dice el proyecto de ley qué es un trabajador intermitente o a tiempo parcial. Eso lo va a definir el Poder Ejecutivo, y entendemos que claramente es materia legal. ¿Por qué? Porque tiene que ver con la propia generación del derecho, y la materia jubilatoria y pensionaria es de reserva legal, de modo que no puede ser delegado en el Poder Ejecutivo. Pero es cierto que no lo hemos desarrollado en particular, salvo algunos casos puntuales.

Con respecto a los problemas de diseño, también nos preguntaban sobre este salto que se produce en relación al régimen jurídico aplicable a los nacidos en el setenta y dos y en el setenta y tres y cómo lo vemos desde el punto de vista de los derechos adquiridos y de los derechos en curso de adquisición.

Primero, quiero señalar dos conceptos. En derecho de la seguridad social una cosa son derechos adquiridos y otra, son derechos en curso de adquisición.

Derecho adquirido es cuando se han perfeccionado todos los elementos, los requisitos legales para el nacimiento del derecho. En este sentido, creemos que el proyecto, en general, preserva adecuadamente los derechos adquiridos, salvo una excepción, y es el caso de la causal por incapacidad total. ¿Por qué? Porque el proyecto establece que el régimen aplicable a la incapacidad total será el vigente a la fecha de la solicitud de la jubilación por incapacidad total o el subsidio transitorio. Esto -como lo hemos dicho en el informe- podría implicar que alguien tuviera un derecho adquirido a la causal jubilatoria por incapacidad total o al subsidio transitorio por incapacidad parcial generada, configurada antes de la vigencia de la nueva ley que se apruebe y, sin embargo, presente su solicitud después. Dice el proyecto de ley que se le aplicará la nueva ley cuando tiene un derecho ya configurado. Esto implica retroactividad de la ley, implica afectación de derechos adquiridos, implica una clara inconstitucionalidad por violación del derecho de propiedad, como lo ha dicho la Corte Interamericana en el caso Cinco Pensionistas & Perú. Eso en cuanto a derechos adquiridos.

En cuanto a derechos en curso de adquisición, tengamos en cuenta que la protección de los derechos en curso de adquisición es una obligación para el Estado uruguayo que resulta de los Convenios 102 y 128 de la OIT; el Convenio 102, sobre norma mínima de seguridad social y el Convenio 128, sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia.

¿Qué significa protección de los derechos en curso de adquisición? Significa que en aquellas prestaciones, como las jubilatorias, que requieren un largo período de generación, debe haber una razonable aplicación del nuevo régimen para quienes ya venían generando durante muchos años ese derecho. No tienen la edad, no tienen los 30 años, pero entonces se les va hacer un cambio de régimen jurídico que sea menos favorable. Si esto se hace, se debe hacer con gradualidad. La protección de los derechos en curso de adquisición implica que los cambios que se hagan sean gradualmente. ¿Por qué la gradualidad? La gradualidad tiene que ver con que a quienes están más avanzados en la generación de los derechos se les aplique un determinado régimen, a quienes no están tan avanzados otro régimen, etcétera, es decir, que exista una cadencia, una proporcionalidad. Quizás en el proyecto original estaba, cuando se establecía una transición de 20 años y en esa transición gradualmente se iba pasando, según un principio de proporcionalidad, que es el propio proyecto. Lo que pasa es que ese principio de proporcionalidad del proyecto original fue dejado de lado cuando esa transición se reduce de 20 años -como decía el doctor Rodríguez Azcúe- a 7 años en la práctica. Entonces, creemos que en ese caso no se cumple adecuadamente con la preservación de los derechos en curso de adquisición.

Se nos preguntaba cuál sería nuestra propuesta y, en tal sentido, hemos hecho una que podrán ver en el informe.

La cuarta pregunta tiene que ver con los costos de transición, en particular para las cajas paraestatales. Y la propuesta que hacíamos nosotros era pensar si realmente el Estado tiene que asumir estos costos de transición. Seguramente, ustedes habrán manejado estimaciones, pero si tomamos solo la Caja Profesional y la Caja Bancaria, son miles de millones de dólares distribuidos de 30 a 40 años. No importa; es una carga financiera que se le impone a la sociedad uruguaya cuando veníamos escuchando en la Comisión de Expertos la crítica de que toda la sociedad uruguaya estaba aportando a la Caja Bancaria y a la Caja Profesional a través de los timbres, etcétera, entonces, nos parece paradójico que se establezca en un proyecto de ley. No es que esté mal la solución; si van a ir al régimen mixto, hay una responsabilidad por acto legislativo del Estado y esta es la solución que se impone.

La pregunta que nos hacemos es si realmente es imperativo ir a un régimen de capitalización, a un régimen mixto en las cajas paraestatales, asumiendo el Estado este costo importante de transición, particularmente, tomando en cuenta que hay mecanismos -como decía Rodríguez Azcúe- en el derecho comparado que permiten cumplir los mismos fines que se buscan en la estructura multipilar sin necesidad de ir a un sistema de los costos, los riesgos, las incertidumbres y el costo de transición, en particular, que implica este pasaje al régimen mixto de las cajas paraestatales. Es el sistema de cuentas nacionales donde se registra en la cuenta del afiliado, por el componente del segundo pilar, los aportes que ha efectuado, se actualizan por algún índice -que puede ser el índice medio de salarios- y, luego se va a una prestación que no es definida y que en cambio está relacionada, igual que en el sistema de capitalización, a la expectativa de vida al momento de retiro, etcétera.

Particularmente, teniendo en cuenta que las cajas paraestatales -como ustedes saben- tienen un problema financiero muy serio -ya es público y notorio que se acaban las reservas de las cajas paraestatales bancaria y profesional- parece muy probable que el Estado tenga que asistirlas financieramente. Este tema hoy no está en la discusión parlamentaria. Todavía no hay un proyecto de ley sobre cómo se resuelve la situación de la Caja Bancaria y de la Caja Profesional, pero yo me adelantaría a decir -arriesgaría- que sin asistencia financiera del Estado, no se logra. Obviamente, no va a ser el único mecanismo para salir adelante. Pero cuando hubo que reformar la Caja Bancaria en el año 2008, porque estaba en una situación crítica, muy parecida a la que se encuentra hoy y a la que se encuentra la Caja Profesional, dentro de los recursos que hubo que buscar, estuvo la asistencia financiera del Estado, con prestaciones a los jubilados, aumento de las prestaciones de los activos. De modo que, si la asistencia financiera del Estado puede ser uno de los instrumentos para resolver la situación de estas cajas. Quizás sea apresurado comprometer algo que no sea estrictamente necesario, porque se va a sumar al costo de lo que probablemente sea necesario. Esta es una reflexión que nos parece ineludible en el momento actual de las cajas paraestatales.

Otra pregunta tiene relación con la elevación de la edad y los mecanismos compensatorios. Es algo que está mencionado en el informe. Evidentemente, si se aumenta la edad jubilatoria es probable que personas de edad avanzada tengan dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, particularmente, en la evolución del mercado de trabajo que estamos viendo: la revolución 4.0, las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y la obsolescencia de las viejas calificaciones; los trabajadores tendrán que actualizarse permanentemente y aprender cosas nuevas. Hay estimaciones que dicen que la mayoría de los puestos de trabajo habrán desaparecido dentro de algunas décadas. Estamos proyectando un sistema que eleva la edad de jubilación y no ponemos eso en discusión; quizás sea necesario por razones de sostenibilidad financiera, pero tengamos en cuenta que la seguridad social es una totalidad, una unidad. No podemos tratar la reforma previsional sin tener en cuenta las consecuencias colaterales que puede tener en otros ámbitos de la vida de las personas, por aquello que citaba mi colega: *"la seguridad social tiene que proteger a las personas desde la cuna hasta la tumba",* como decía William Beveridge. Entonces, si esto es así, cuando reformo el sistema previsional, tengo que estar viendo los impactos que esa reforma va a tener en materia de empleo, de protección de la enfermedad, etcétera.

Nos parece que la discusión de lo que hemos llamado mecanismos compensatorios, ya sea desde la seguridad social o, incluso, desde la legislación laboral, dándole mayor protección a las personas más avanzadas en su empleo, serían temas a discutir en forma indisociable de la elevación de la edad. Esto lo relaciono también con otra pregunta que tiene que ver con el subsidio especial de inactividad compensada. Como ustedes saben, hoy en día es un subsidio especial de desempleo

para las personas que tienen más de 58 años y más de 28 años de servicios reconocidos, es decir, están muy próximos a la jubilación y se encuentran en una situación larga de desempleo de más de un año. Entonces, se creó, en la Ley Nº 18.395, un subsidio especial de desempleo. Agotado el mecanismo común del subsidio por desempleo -que, incluso, para los mayores de 50 es de 1 año, etcétera-, hay un subsidio especial de desempleo. Es decir, aún cuando no se había elevado la edad de jubilación, en la ley del año 2008 se crearon mecanismos que facilitaran el acceso a la prestación jubilatoria a las personas cercanas a los 60 años. Nos parece que debería irse a algo parecido en este caso. En cambio, aquí lo que tenemos es una elevación de la edad a partir de la cual se pueda percibir ese subsidio, lo que nos parece contradictorio con lo que hemos señalado anteriormente.

Otra pregunta tiene relación con la causalidad por incapacidad total y su vigencia. Esto ya lo he contestado cuando me referí a los derechos adquiridos, y cómo entendemos que esto afecta derechos adquiridos y es inconstitucional. Se debería cambiar y tomar en cuenta la fecha de configuración de la causal jubilatoria, o sea, la fecha en que pueda datarse la incapacidad.

El principio de congruencia tiene que ver en seguridad social con la relación entre la materia gravada, aquello por lo cual se aporta y la asignación computable, es decir, aquello que se toma como base para las prestaciones jubilatorias. En este caso, vemos que aquellos que aportan más de un 15%, sin embargo, solamente se tomarán 10 puntos al igual que quienes aportan el 15%. Aquí nos parece que no hay una correspondencia estricta del principio de congruencia en la medida que la asignación computable en el proyecto se relaciona con la aportación que se hace, o sea, a una aportación mayor, debería haber una asignación computable mayor.

Otra pregunta se refería a los puestos de trabajo, particularmente exigentes y los cuestionamientos que hacemos en ese sentido. Nos parece que hay que concentrarse en la situación de la persona, en el momento en que se encuentra. Es decir, si después de los 60 años se considera que en determinadas actividades o puestos de trabajo la persona tiene dificultades para continuar trabajando, los requisitos deberían acomodarse a esta situación. Quizás, 20 años en la actividad no sería un requisito demasiado exigente. ¿Importa tanto que haya trabajado 20 años o importa cuál es su profesión o empleo habitual en el momento actual? Desde luego, para calificarlo como tal entendemos que sea necesario un período mínimo, pero nos parece que es un punto a revisar.

Estamos a las órdenes.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Hay alguna otra consulta de algún señor legislador?

SEÑOR REPRESENTANTE GÓMEZ (Álvaro).- Muchísimas gracias a la delegación por venir a compartir sus posturas. Ya recibimos las modificaciones que ustedes le harían al proyecto original.

Prácticamente, todas las consultas que teníamos para hacerles las hicieron nuestros compañeros legisladores, así que voy a pasar a una en particular con relación a los artículos 21 y 22 del proyecto. Tengo la consulta en papel, por si les resulta más claro tenerla, pero se las manifiesto ahora.

Los artículos 21 y 22 del proyecto disponen que los nuevos trabajadores que se incorporen a partir de la fecha de vigencia del numeral 4) del artículo 6º del proyecto el primer día del mes siguiente a los 180 días de la publicación. La distribución de los aportes personales por el CESS, ese 15% de montepío, que hoy es 7,5% para BPS y para AFAP, ahora será del 10% a BPS y 5% a las AFAP, hasta un total de $ 107.589. Teniendo en cuenta que las jubilaciones del BPS -tramo de la sociedad intergeneracional- están topeadas, pero no las AFAP -ahorro individual-, ya que dependen de los saldos de las cuentas de ahorro individual. Me gustaría saber si para ustedes esta

puntualización que les hago causa una rebaja en las jubilaciones; me refiero a este paso del 10% y el 5% entre las AFAP y lo que hoy es BPS.

Por otra parte, quisiera mencionar que coincidimos en muchos puntos de los que ustedes mencionaban. Puntualmente, el que podría llegar a caer en una inconstitucionalidad es el asunto de la Agencia Reguladora. ¿Por qué? Porque hemos dicho en muchas oportunidades en este debate que el traspaso que se le da de las facultades y demás entre los entes a la hora del ejercicio de esto, estaría atentando contra este artículo que usted bien mencionaba. Me gustaría saber si se podría hacer alguna referencia más sobre este tema.

Ustedes hablaron de la Agencia Reguladora y me gustaría saber si en su ejercicio podría llegar a caer en una inconstitucionalidad. ¿Cómo lo ven? ¿Lo han discutido? Principalmente, me gustaría saber eso.

SEÑOR NICOLIELLO (Ariel).- Sobre la primera pregunta de cómo comparativamente el cambio del sistema de aportación actual en el régimen mixto a un sistema de aportación diferente con tasas diferentes y qué impacto tiene esto en las prestaciones jubilatorias, es muy difícil de contestar para nosotros, no solo porque implica aspectos económicos que no hemos estudiado -desde luego-, sino porque, además, muchas veces es muy difícil en seguridad social contestar la pregunta con carácter general de qué le conviene más a una persona, porque depende mucho de la trayectoria de la historia laboral de esa persona. Voy a poner un ejemplo con relación a este tema, tratando de ir aproximándome a situaciones más particulares, pero siempre dentro de lo general. El régimen actual tiene la opción del artículo 8º, que desaparecería con el nuevo régimen. La opción del artículo 8º implica una bonificación de la asignación computable, que desaparece en el nuevo régimen. Entonces, tendríamos que ver qué opción ha hecho la persona, si ha hecho o no ha hecho la opción del artículo 8º, y la bonificación que tendrá o no. O sea, ¿cuánto está aportando hoy al régimen solidario una persona con un primer nivel que tiene un tope más bajo que este con relación a un tope más alto y con una aportación del 10%? ¿Cómo se traduce eso luego en el sueldo básico jubilatorio? Es realmente una pregunta muy difícil de contestar. Claramente, en términos generales, uno podría decir que la eliminación de la bonificación del artículo 28 de la ley -ese 50% adicional sobre la asignación computable- implica un régimen menos favorable sobre lo que se ha aportado al régimen solidario que el régimen anterior.

Cuando hacíamos la evaluación de ese salto que se produce entre quienes se rigen enteramente por el régimen jubilatorio anterior -porque configuraron la causal común o por edad avanzada en 2032 y quienes no la han configurado y la van a configurar en 2033, por ejemplo- decíamos que hay una diferencia de la edad y también en lo que refiere a cómo se combina el régimen anterior con el sistema previsional común, pero también hay un salto muy importante en lo que se refiere al artículo 28, porque esa bonificación se aplica únicamente al componente de régimen jubilatorio anterior y no al sistema previsional común. En cambio, si hubiera configurado la causal en 2032 y hubiese contado con la opción del artículo 8º, todas las asignaciones computables por las cuales aportó al régimen solidario van a tener la bonificación del 50%. Ahí se produce una caída previsible muy importante y es otra razón para entender que esta gradualidad es inconveniente, tal como viene del proyecto de ley.

La segunda pregunta tiene que ver con la posible inconstitucionalidad de las normas. Es un aspecto muy complejo y muy delicado. Si las regulaciones normativas de la agencia reguladora, que hubiesen sido tomadas como base para una reglamentación por parte del Directorio del Banco de Previsión Social -como una base imperativa, obligatoria-, luego se tradujeran en una forma de liquidar prestaciones o en el acceso o no a las prestaciones, si la base de la aplicación de una resolución en un caso concreto fuese una resolución emitida con carácter obligatorio por la agencia

reguladora, tendríamos planteada dentro de la impugnación por parte del afiliado la acción de inconstitucionalidad, con lo cual sería un semillero de acciones y excepciones de inconstitucionalidad en los juicios. Sin duda, esto implica interpretación de la ley en materia de seguridad social, que es particularmente una materia compleja; hay múltiples interpretaciones de la ley, muchos litigios, miles de litigios en materia de seguridad social en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, acciones reparatorias de los juzgados de lo contencioso administrativo.

Por lo tanto, en esta materia es necesario avanzar en forma muy cuidadosa y muy delicada.

SEÑOR REPRESENTANTE FERNÁNDEZ CABRERA (Marcelo).- Tengo dos consultas bien concretas; por ende, la respuesta va en la misma dirección.

Ustedes realizan ciertos cuestionamientos a los plazos previstos para solicitar la inclusión de los servicios anteriores al 1º de abril de 1996, es decir a las disposiciones contenidas en los artículos 250, 251 y 254 de la ley. Quiero pedirles algún comentario muy breve al respecto.

Por otro lado, de la rápida lectura del informe resulta interesante el comentario respecto a los niveles de protección a todas las personas mayores de 65 años que debería realizarse, pero no se contempla en el proyecto tal como correspondería conforme los principios de universalidad e igualdad. Quisiera saber su opinión respecto a ese enunciado que parece interesante en su formulación.

Muchas gracias.

SEÑOR NICOLIELLO (Ariel).- Hay un conjunto de artículos -artículo 250 y siguientes- que, particularmente, nos preocupan de este proyecto, en el sentido que afectan a los trabajadores menos calificados, menos informados, más alejados de los centros urbanos.

En definitiva, son normas que llevan indirectamente a la caducidad de los derechos, porque dan plazos para iniciar los trámites de reconocimiento de servicios, para cuestionar la historia laboral y observarla, y vencidos estos plazos no se puede pretender denunciar servicios ni regularizar la historia laboral.

Entonces, pongámonos en los zapatos de trabajadores en diferentes situaciones. Pensemos en un trabajador con un nivel educativo alto, con una buena inserción laboral, sindicalizado, con un buen nivel socioeducativo, alguien que quizás haya escuchado algo de esto. Yo creo que nadie ha escuchado nada sobre esto al día de hoy; por lo menos, yo no lo he visto en la prensa. No sé cuánta gente está informada de que existe este proyecto de ley con estas características, pero es un tema complejo; toda esta materia es una materia compleja. Las consecuencias del reconocimiento de servicios o no, etcétera, es un tema muy complejo.

En un tema complejo que requiere mucha información y mucha formación por parte de los trabajadores, evidentemente que trabajadores mejor situados desde todo punto de vista -desde el punto de vista de los apoyos que tienen en el ámbito de su sindicato, de su propia formación y educación- van a ser alertados de esto. Probablemente, no sean los trabajadores que tienen estos problemas de que no les declararon determinados períodos porque ya se ocuparon en su momento de resolver esta situación y, seguramente, tuvieron mejores puestos de trabajo, trabajos formales, y su historia laboral fue declarada. Ese trabajador mejor situado desde todo punto de vista no va a verse afectado por este tipo de normas, y si lo afecta va a estar enterado y va a actuar en consecuencia. Pero el trabajador informal, precario, subdeclarado, etcétera, que es un trabajador generalmente de menor calificación -pensemos en trabajadores y trabajadoras domésticas, trabajadores y trabajadoras rurales-, probablemente no tenga la menor idea de que se le van a vencer estos plazos a 2031.

En este país, la mayoría de las personas se asesoran en materia jubilatoria con el organismo previsional y está bien, es una de las funciones del organismo previsional, pero no tenemos la suficiente -ni se puede pretender que todos los trabajadores la tengan- cultura y conocimiento previsional como para saber todo sobre el derecho a la seguridad social.

Fíjense ustedes: en nuestro Instituto Derecho del Trabajo y Seguridad Social somos todos profesores de derecho del trabajo y seguridad social, sin embargo se nos ha designado a dos profesores y el informe está firmado por dos profesores de derecho del trabajo y seguridad social.

Entonces, hay una falta de información que va a perjudicar a los trabajadores más vulnerables, y eso nos preocupa en gran manera. Si los legisladores tienen en sus cabezas la búsqueda de la justicia social -como seguramente la tienen- tienen que prender luces amarillas en este sentido, porque esto es susceptible de tener consecuencias muy graves para los trabajadores más débiles de este país.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la comparecencia del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

(Se retira la delegación del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Udelar)

SEÑOR REPRESENTANTE VALDOMIR (Sebastián).- Nos ha llegado la citación a una Asamblea General para el día de mañana. Tenemos dos o tres citaciones y no sé si a las 13 y 30 ya habrá terminado. Propongo posponer las siguientes tres delegaciones, para no ponerle un horario a la gente y luego no estar aquí, lo cual sería complicado. Propongo que esas delegaciones que están a partir de las 14 horas se pasen para otra fecha.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Me parece importante que el planteo realizado por el compañero Sebastián Valdomir conste en la versión taquigráfica. Entendemos que en el comienzo de la sesión de hoy había solamente tres legisladores; estamos hablando de una Comisión que cuenta con veintiún integrantes y por momentos la presencia de los legisladores en esta Comisión recae sobre algunos pocos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está hecho el planteo del diputado Valdomir, al igual que la constancia del diputado Carballo. Vamos a comunicarnos por Secretaría con las delegaciones a fin de poder ajustar los horarios y que no se vea perjudicada la agenda.

Se levanta la reunión.

